



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UCC

Maestría en Gestión Política:

Especialidad en Diseño y Gestión de Políticas Públicas

TÍTULO TRABAJO DE TESIS:

La Implementación del Proyecto CIC:

***Un Estudio de Caso del CIC de Barrio San Cayetano (RSP, Chaco)
y del CIC de Barrio Cabildo (Córdoba, Córdoba), desde la perspectiva de la
Gestión Social aplicada a la Atención de la Población de Niños.***

Directora de Tesis: Dra. Corina Echavarría

Co-Director de Tesis: Mgter. Eduardo J. Arnoletto

Tesista: Lic. Ana Carolina Díaz

Fecha de entrega: 12 de Octubre del 2011

AGRADECIMIENTO:

A **todos** los que me ayudaron, especialmente a Cori y el profe Arnoletto. A Euge y Pao, también MM, Ine, Jenny y Juan Manuel. A la familia, a los amigos. A la gente de los CIC, y de la comunidad por la que trabajan. A la UCC. A Nacho, que siempre encuentra el modo de hacerme sonreír. (Al mate, tradición de mi Chaco). A todos muchas **GRACIAS**.

“... mejor abrir los ojos para saber que te gustaría hacer...”
... tardé en darme cuenta pero al final, supe. Y aquí lo presento.
Turf

RESUMEN

El trabajo de tesis tiene por objetivo general **describir y analizar** la implementación del Proyecto CIC a través de un estudio de caso de los Centros Integradores Comunitarios de Barrio San Cayetano en la Ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco, y del CIC de Barrio Cabildo, Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba, desde la perspectiva de la gestión social aplicada a la población de niños, niñas y adolescentes, y prestando especial atención a los contextos intra e inter organizacionales que caracterizan a cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de esa finalidad se describe y caracteriza el **Proyecto CIC**, particularmente en lo que hace a su diseño y formulación, y se identifican las tendencias más recientes en el ámbito de la **gestión de la política social** y sus modos de abordaje. También se presenta una breve descripción del Paradigma de la Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y su implementación en la normativa internacional y de ámbito doméstico

El análisis de la implementación de los casos se aborda desde la **gestión social y el enfoque de la heterogeneidad**, mirando a través de **tres dimensiones** que refieren a: la naturaleza de las tareas; la interacción con los destinatarios de la acción; y la coordinación interinstitucional de los diversos actores intervinientes. La evidencia central que arroja el estudio refiere a la **presencia de un déficit o brecha de implementación** que se visibiliza especialmente en la tercera dimensión analizada, esto es, la coordinación interinstitucional.

Finalmente, se esbozan algunas **recomendaciones** respecto de las acciones públicas a implementarse a través de los CIC, y en particular para la atención de la problemática de la población de niños y adolescentes.

LISTADO DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN ESTA TESIS

APA: Acuerdo de actuación Político-Administrativo.

CDN ó CIDN: Convención Internacional de los Derechos del Niño.

CCA: Evaluación Común para el País.

CDR: Centro de Referencia (Local).

CIC ó CICs: Centro(s) Integrador(es) Comunitario(s).

DDHH: Derechos Humanos.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

EBDH: Enfoque de Derechos o Enfoque Basado en Derechos Humanos.

ECBA1 (Entrevistado Córdoba N° 1): hace referencia a la Coordinadora del CIC de Barrio Cabildo.

ECBA2 (Entrevistado Córdoba N° 2): es la trabajadora social de la parte de Promoción Social del CIC;

ECBA3 (Entrevistado Córdoba N° 3): es la trabajadora social del Centro de Salud, que en este caso es también municipal;

ECBA4 (Entrevistado Córdoba N° 4): es un Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

ERSP1 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 1): hace referencia a la Coordinadora del CIC de Barrio San Cayetano.

ERSP2 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 2): es la Directora del Centro de Salud.

ERSP2b (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 2b): es un referente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que trabaja activamente en la Mesa de Gestión de este CIC.

ERSP3 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 3): es un referente social del área territorial que cubre el CIC.

ERSP4 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 4): es el Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad.

ERSP5 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 5): es el Secretario de Planificación del Gobierno Municipal, que en anterior función tuvo relación directa con el Proyecto CIC.

ERSP6 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 6): es una docente de un taller que se ofrece en el CIC.

ERSP7 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 7): es un Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

ERSP8 (Entrevistado Roque Sáenz Peña N° 8): es una empleada de la farmacia del Centro de Salud.

MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

PJJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PPA: Programa de actuación Político-Administrativo

SECHEEP: Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial.

SAMEEP: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (Chaco).

UN (también ONU): Naciones Unidas (Organización de Naciones Unidas).

UNDAF: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN

1.1.- Los derechos de los niños en el marco de la CDN.....	1
1.2.- La acción pública y la situación de la niñez en Argentina.....	2
1.3.- El Proyecto CIC, los Centros Integradores Comunitarios.....	5
1.4.- Hacia la construcción de un marco analítico y conceptual.....	6
1.5.- El diseño de la investigación.....	8
1.6.- Justificación e importancia del presente estudio.....	9

II.- LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL

2.1.- Las Políticas Públicas.....	10
2.2.- El Ciclo de las Políticas Públicas.....	12
2.3.- La implementación como fase privilegiada de una acción pública... 14	
2.3.1.- Los Planes de Acción, los Productos de la Implementación y los Procesos.....	19
2.4.- El Análisis y la Evaluación de las Políticas Públicas.....	23
2.5.- La gestión de la política social en el centro de la escena.....	28

III.- LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA: APROXIMACIONES A SU CONCEPTO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

3.1.- Algunas consideraciones conceptuales sobre política social.....	35
3.2.- La política social después de la crisis de 2001-2002.....	37
3.3.- La crítica al modelo de política social vigente en los '90.....	39
3.3.1.- La gestión de la política social en la era Kirchner.....	44

IV.- PROYECTO CIC : LOS CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS

4.1.- Los CIC y la Política Social del Gobierno Nacional.....	47
4.1.1.- El Plan FAMILIAS y la acción de los CIC.....	49

4.2.-Los CIC: presupuestos básicos.....	51
4.3.- El surgimiento del Proyecto CIC.....	52
4.4.- Las estrategias de acción de los CIC, funciones asignadas.....	53
4.5.- Los componentes centrales del Proyecto CIC.....	55
4.6.- Las concepciones del Proyecto CIC: institucional, territorial y física.....	56
4.6.1.- Los actores involucrados y sus relaciones.....	56
4.6.1.1.- Nacionales.....	56
4.6.1.2.- Provinciales.....	57
4.6.1.3.- Municipales.....	57
4.7.- La sustentabilidad del Proyecto CIC.....	61

V.- LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: SUJETOS DE DERECHO BAJO EL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

5.1.- Las Doctrinas de la Situación Irregular y de la Protección Integral...	63
5.2.- La adecuación de la normativa y el entorno jurídico.....	65
5.2.1.- En la Comunidad Internacional.....	65
5.2.2.- En la Argentina.....	68
5.3.- El Tercer Informe Periódico a la CDN.....	70
5.4.- El Enfoque de Derechos o Enfoque Basado en los Derechos Humanos.....	74

VI.- ANÁLISIS DEL CASO CIC BARRIO SAN CAYETANO – CIUDAD DE ROQUE SÁENZ PEÑA – PROVINCIA DEL CHACO

6.1.- Naturaleza de las tareas requeridas.....	81
6.1.1.- Las actividades presentes y futuras: los agentes y sus dependencias institucionales.....	81
6.1.2.- La difusión de las actividades y tareas.....	83
6.1.3.- El Centro de Salud, corazón del CIC.....	84

6.1.4.- Fuentes de Información para el diagnóstico y la decisión.....	85
6.1.5.- Los médicos comunitarios y su exclusión del trabajo en el CIC.....	85
6.1.6.- El control de las tareas y su reporte.....	87
6.2.- La interacción con los destinatarios de la acción y la incidencia de su participación.....	90
6.2.1.- La participación de los beneficiarios en el diseño y la implementación del Proyecto CIC.....	91
6.2.2.- El contexto socio-económico y las problemáticas del territorio.....	94
6.3.- La coordinación interinstitucional.....	98
6.3.1.- El origen del CIC: intenciones versus Implementación.....	98
6.3.2.- La Mesa de Gestión: del deber ser, al ser de la política pública.....	107
6.4.- Reflexiones finales sobre el análisis del CIC de Barrio San Cayetano.....	119

VII.- ANÁLISIS DEL CASO CIC BARRIO CABILDO – CIUDAD DE CÓRDOBA – PROVINCIA DE CÓRDOBA

7.1.- Naturaleza de las tareas requeridas.....	124
7.1.1.- Las actividades presentes y futuras: los agentes y sus dependencias institucionales.....	124
7.1.2.- La difusión de las actividades y tareas.....	131
7.1.3.- El Centro de Salud, algunas particularidades en su relación con Promoción Social.....	132
7.1.4.- Fuentes de Información para el diagnóstico y la decisión.....	134
7.1.5.- Los médicos comunitarios y su exclusión del trabajo en el CIC.....	134
7.1.6.- El control de las tareas y su reporte.....	135
7.2.- La interacción con los destinatarios de la acción y la incidencia de su participación.....	138
7.2.1.- La participación de los beneficiarios en el diseño y la implementación del Proyecto CIC.....	138

7.2.2.- La participación como un desafío.....	142
7.2.3.- El contexto socio-económico y las problemáticas del territorio.....	148
7.3.- La coordinación interinstitucional.....	155
7.3.1.- El origen del CIC y su implementación en el territorio.....	155
7.3.2.- El diseño de la política y la coordinación de los actores institucionales.....	157
7.3.3.- La implementación y la coordinación de los actores institucionales.....	164
7.3.4.- La Mesa de Gestión: del deber ser, al ser de la política pública.....	169
7.4.- Reflexiones finales sobre el análisis del CIC de Barrio Cabildo.....	177

VIII.- CONCLUSIONES GENERALES PARA ESTA TESIS

8.1.- Sobre el Diseño del Proyecto CIC.....	184
8.2.- Sobre la Implementación de los CIC analizados.....	185
8.3.- Algunas Diferencias detectadas: cada CIC es un mundo.....	186
8.4.- Las Similitudes: claves para entender la brecha de implementación.....	187
8.5.- El marco analítico y conceptual: fuente de aciertos y limitaciones.....	190
8.6.- Reflexiones finales y algunas recomendaciones.....	191

IX.- BIBLIOGRAFÍA

9.1.- Textos consultados.....	195
9.2.- Sitios Web consultados.....	200

CUADROS

Nº 1: Elementos centrales del EBDH.....	76
Nº 2: Dependencias para el control de tareas y coordinación interinstitucional CIC RSP...1	119
Nº 3: Dependencias para el control de tareas y coordinación interinstitucional CIC CBA...1	177

Nº 4: Tipos de Proyectos sociales y condiciones de implementación.....	186
--	-----

X.- ANEXOS

10.1.- Anexo Metodológico.....	202
10.1.1.- Explicitación de la metodología de análisis para los casos bajo estudio.....	202
10.1.1.2.- Decisiones muestrales.....	202
10.1.2.- Observación.....	202
10.1.2.1.- Caso CIC San Cayetano, Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco.	202
10.1.2.2.- Cronología de la investigación y lugar de las entrevistas.....	203
10.1.2.3.- Caso CIC Cabildo, Córdoba, Provincia de Córdoba.....	204
10.1.2.4.- Cronología de la investigación y lugar de las entrevistas.....	204
10.1.3.- Recolección y tratamiento de los datos obtenidos.....	205
10.1.3.1.- Proceso de revisión de la bibliografía.....	205
10.1.3.2.- Instrumento confeccionado para el trabajo de observación.....	206
10.1.3.3.- Tratamiento de las entrevistas.....	208
10.1.4.- Interpretación y análisis de los datos.....	209
10.2.- Anexo Capítulo III: La Política Social en Argentina: Aproximaciones a su Concepto, Evolución Histórica e Institucional	
10.2.1.- Evolución histórica e institucional de la política social en Argentina.....	210
10.2.2.- La política social en Argentina a partir de los '80.....	212
10.2.3.- Los tres Planes centrales en la Política Social argentina de hoy.....	214
10.3.- Anexo Capítulo IV: Proyecto CIC: Los Centros Integradores Comunitarios	
10.3.1.- Los CIC ejecutados.....	218
10.3.2.- Convenio de Colaboración entre Ministerios para ejecución Proyecto CIC.....	219

10.4.- Anexo Capítulo V: Los Niños, Niñas y Adolescentes: Sujetos de Derecho bajo el Paradigma de la Protección Integral	
10.4.1.- El Principio de la Participación en el EBDH.....	225
10.4.2.- Los retos de operativizar el Enfoque de Derechos.....	226
10.4.3.- Tercer Informe Periódico a la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Artículo 44: Párrafos seleccionados.....	228
10.5.- Anexo Capítulo VI: Análisis del Caso CIC Barrio San Cayetano – Ciudad de Roque Sáenz Peña – Provincia del Chaco	
10.5.1.- CIC Barrio San Cayetano: breve descripción.....	235
10.5.2.- Notas de Campo Visita al CIC San Cayetano.....	236
10.6.- Anexo Capítulo VII: Análisis del Caso CIC Barrio Cabildo – Ciudad de Córdoba – Provincia de Córdoba	
10.6.1.- CIC Barrio Cabildo: breve descripción.....	239
10.6.2.- Notas de campo de la reunión por la constitución del Consejo Comunitario de Niñez en la zona sur de la Ciudad.....	240
10.6.2.1.- Sugerencia de nota a Ministerios y Secretarías.....	244
10.6.2.2.- Reglamento interno CC de Arguello.....	246
10.6.2.3.- Red de Arguello propuestas e inquietudes junio 2009.....	250
10.6.2.4.- Apéndice para modificación Ordenanza (11618).....	253
10.6.2.5.- Documento síntesis del Sistema de Protección de Derechos (inspirado en la Ley Nacional 26061).....	253
10.7.- Anexo Fotos	
10.7.1.- Fotos CIC Barrio San Cayetano.....	258
10.7.2.- Fotos CIC Barrio Cabildo.....	261
10.8.- Anexo CD	
10.8.1.- Entrevistas	
10.8.2.- Fotos	

I.- Introducción

1.1.- Los derechos de los niños el marco de la CDN

La preocupación por la situación de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país y el anhelo de encontrar en la política social las herramientas que permitan hacer realidad el respeto, protección y cumplimiento de los derechos para ellos garantizados en la **Convención de los Derechos del Niño** propiciada por Naciones Unidas en el año 1989, se hace evidente con la ratificación que de esa Convención hace Argentina, y su posterior incorporación vía la reforma constitucional de 1994 como ley positiva de nuestro sistema jurídico.

En el mes de septiembre de 2005 se sancionó **en Argentina** la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes cuyo interés superior descansa en la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías de las niñas, los niños y los adolescentes. Tres años después, y en el mismo mes pero de año 2008, se presentó un “Plan Nacional de Acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes” para el período 2008-2011, que asume los Objetivos del Milenio (ODM) y los establecidos en “Un mundo apropiado para los niños”, a la vez que plantea una articulación entre país y provincias para su seguimiento y monitoreo.

En relación a los antecedentes en la **Comunidad Internacional**, y a modo de sintetizar los principales hitos del esfuerzo a nivel internacional tendiente a alcanzar un sistema de protección de los derechos del niño, un paso importante de la comunidad de Estados hacia el amparo de estos derechos fue sin lugar a dudas la Declaración de los Derechos del Niño del año 1924 (Declaración de Ginebra), aprobada por la Liga de las Naciones en una época en la que los derechos humanos eran considerados un asunto interno de los Estados. (Díaz, 2009)

Luego de este primer avance, la responsabilidad “especial” de los Estados con respecto a los niños fue constatada reiteradamente, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, en la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959, en el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos así como en el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos aprobados por la Asamblea General de la ONU en 1966) y las Reglas de Beijing para la administración de justicia de menores (Naciones Unidas 1985). (Stanley, 2002:8)

Pero es en 1989 donde se produce el gran salto en términos de involucramiento de los Estados para procurar respetar, proteger y realizar y/o cumplir¹ los derechos del niño, pues en ese año la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), convirtiéndolos en sujetos del derecho internacional. (Carriquiriborde y Sandoval Terán, 2007) Esta Convención, luego de haber sido ratificada por veinte Estados, entró en vigor nueve meses después. Uno de los aspectos centrales de la Convención, es que se reconoce al Estado como principal responsable de los derechos que poseen los niños

¹ Respetar: significa no interferir con su disfrute. Proteger: significa tomar medidas para asegurarse que terceros no interfieran con su disfrute. Cumplir: significa tomar medidas progresivas para permitir el derecho en cuestión. (PNUD, 2006: 9).

por ser tales, y esta obligación es jurídicamente vinculante, con lo cual se espera que despliegue estrategias que permitan afrontar estos compromisos.

La CDN constituye el tratado internacional de derechos humanos que cuenta con el mayor grado de adhesión (Schellinski, 1998: 140; en Stanley, op. cit.)². En América Latina la ratificación de esa Convención se efectuó en el marco de la transición a la democracia. Es por ello que la discusión sobre las formas de entender y tratar a la infancia, encarada tradicionalmente desde una perspectiva asistencialista y tutelar, cedió paso a una visión en términos de ciudadanía y de derechos que forma parte del discurso más amplio sobre los derechos de la ciudadanía en la democracia. De este modo, la doctrina acerca de la “situación irregular”, producto de una concepción de los niños como objeto de tutela y represión, fue sustituida por la de “protección integral”, que considera a niños y niñas como sujetos plenos de derecho.

En el afán de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos –en nuestro caso especialmente apuntado a la población de niños-, es que para su operativización se busca el nexo con el desarrollo humano, para el cual desde el 2000 se han trazado metas específicas a través de los denominados **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM)³. 189 líderes mundiales acordaron la Declaración del Milenio, “*un nuevo compromiso mundial para reducir la pobreza extrema y alcanzar el desarrollo humano y los derechos humanos*” (PNUD, 2006: 4).

Cabe mencionar en este punto, al **Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) o Enfoque de Derechos (EDDH)**, que es un marco conceptual para los procesos de Desarrollo Humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y, desde el punto de vista operativo está orientado a la promoción y a la protección de esos Derechos. El mismo sirve de sustrato para el establecimiento de programas de desarrollo basados en los derechos humanos.

En ese sentido, “*los derechos humanos y los ODM tienen mucho en común. Comparten principios directores tales como la participación, el fortalecimiento y la apropiación nacional; sirven como herramientas para los procesos de información que indican las responsabilidades de los gobiernos; y, fundamentalmente, comparten el objetivo final de promover el bienestar humano y honrar la dignidad inherente a todas las personas.*” (PNUD, op. cit.: 10)

1.2.- La acción pública y la situación de la niñez en Argentina

América Latina es la región más desigual del mundo y ello es debido a las grandes diferencias que se dan en la distribución del ingreso de la población. De acuerdo con la información suministrada por el Banco Mundial (2003), el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%.

² La CDN fue ratificada por todos los Estados del mundo excepto dos: Somalia, cuyo gobierno carece de reconocimiento internacional, y los Estados Unidos de América.

³ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Alcanzar la educación primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y fortalecer a las mujeres; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7. Asegurar un medio ambiente sostenible; 8. Desarrollar una alianza mundial para el desarrollo.

Una sociedad profundamente desigual como la latinoamericana tiene más inconvenientes para lograr la satisfacción de las necesidades de su población y la cohesión social necesaria para el desarrollo humano, y eso se refleja también en la situación que enfrenta la población de niños en nuestros países. En ese sentido, es clave resaltar que:

“el aumento del número de niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza en los países Iberoamericanos no pudo ser contenido por el crecimiento económico experimentado durante la mayor parte de la década pasada (los 90’), aun cuando éste tuvo un efecto positivo en la reducción relativa de la pobreza en varios de ellos. Al iniciarse el siglo XXI, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica son pobres, y más de la mitad del total de pobres de la región son niños, niñas o adolescentes”. (CEPAL - UNICEF – SECIB en Harrington, 2009: 7)

En el caso particular de **nuestro país**, *“las últimas estadísticas disponibles de pobreza por ingreso (EPH, 2do semestre 2006) arrojan un 8.7% de la población en situación de pobreza extrema (indigencia) y 26.2% en situación de pobreza moderada. Además, la incidencia y la distribución de la pobreza se concentran en la población joven. De hecho, el número de niños promedio y la tasa de dependencia (miembros de la familia sobre perceptores de ingreso) resulta sustancialmente mayor en las familias pobres. No se registran diferencias de género significativas entre varones y mujeres en situación de pobreza moderada y extrema, pero si es considerablemente mayor la incidencia de la pobreza extrema en los hogares con jefatura femenina.”* (Cruces y Gasparini; 2008c:15)

Siguiendo con el análisis que hacen Cruces y Gasparini para el CEDLAS (op. cit. c:16), se afirma que *“las tasas de pobreza son muy superiores en la región del Noroeste (NOA) y del Noreste (NEA) en comparación con el resto del país. Sin embargo, y debido a la mayor concentración poblacional, la mitad de la población en situación de pobreza reside en el Gran Buenos Aires (GBA) y cerca de un 20% en la región pampeana. Como puede esperarse, en promedio las familias en situación de pobreza viven en peores condiciones habitacionales y presentan un perfil educativo claramente inferior a la no pobre. Por ejemplo, mientras que el 69.9% de los adultos pobres extremos tienen educación baja (menos de 9 años de educación), ese porcentaje cae a 35.4% en el caso de los no pobres. Las tasas de asistencia de los niños de 6 a 12 años (escuela primaria) son semejantes entre grupos. En cambio, la brecha de escolaridad aumenta para los adolescentes y se hace más notoria para los jóvenes de 18 a 23 años.”*

De las cifras presentadas anteriormente, surgen por lo menos dos consecuencias importantes en relación a los niños en situación de pobreza. Primero, lo que podríamos denominar el círculo reproductivo de la pobreza, el cual muestra cómo los niños nacidos en hogares pobres están más expuestos a convertirse en adultos pobres, heredando en sus hijos la misma condición, siendo altamente improbable romper con este círculo vicioso. Castells grafica magistralmente este cuadro de situación cuando nos habla de los *“agujeros negros del capitalismo informacional”*⁴.

⁴ Manuel Castells bautiza a las exclusiones a partir de esta imagen cósmica pues estos son grupos sociales enteros, incluso en el primer mundo, de los cuales es imposible estadísticamente escapar al sufrimiento o la degradación progresiva de la condición humana, donde la única salida posible a esta situación vital, suele ser, la participación en redes de actividades ilegales. Estos agujeros negros tienen una fuerza de atracción importante, y tal parece que cada vez es mayor el número de gente que cae, o está en riesgo de caer en ellos, empujados por diversas circunstancias que diluyen sus seguridades económicas, sociales y culturales. En este

Lo segundo que podemos hacer notar, es que la desigualdad no sólo es una realidad entre los países latinoamericanos, sino, y sobre todo, que existen fuertes diferencias en el interior de cada uno de ellos, y Argentina no es la excepción, *“los resultados de la salud materna, infantil, de los adolescentes y de las mujeres no son aún satisfactorios, teniendo en cuenta las tasas de mortalidad de otras naciones de la región. A su vez, la distribución de la mortalidad en la Argentina es muy desigual: un recién nacido o una mujer embarazada tienen mayores probabilidades de vivir en la Región Patagónica o en la Ciudad de Buenos Aires que en las regiones del Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA). Por ejemplo, en la provincia de Neuquén, la mortalidad neonatal es la mitad de la tasa nacional, mientras que otras provincias triplican esos números”*. (MS, 2010:20) Para afrontar estas nefastas consecuencias, una de las pocas salidas posibles consiste en fortalecer las capacidades y posibilidades de los niños; empoderarlos, diríamos en un lenguaje técnicamente más ajustado y que emana justamente del EBDH mencionado anteriormente.

Ahora bien, también interesa aportar aquí datos generales que nos permitan tener una visión amplia de cuál es el panorama –en cifras- de la niñez en la República Argentina. Para esto tomamos como referencia el Tercer Informe Periódico de la CDN del año 2008, presentado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. (Ministerio de Desarrollo Social, 2008a:6) Allí se expone que según el censo 2001, existen en el país 12.169.667 personas menores de dieciocho años. Respecto de la distribución etárea de la población, se observa que la franja de 0 a 14 años representa el 28,3 por ciento, mientras que la de 65 años y más concentra al 9,9 por ciento. Al comparar estos datos con los del año 1991 surge que la población de hasta 14 años representaba el 30,6 por ciento y la de 65 años y más el 8,9 por ciento.

Según los datos brindados por el Ministerio de Salud de la Nación, tanto la tasa de natalidad como la de mortalidad, durante el período 2001-2005, se mantuvieron estables, asumiendo valores que oscilan entre 18,2 y 19,3 nacimientos por cada mil habitantes por año y una tasa de mortalidad que varía entre 7,6 y 7,9 por mil. La esperanza de vida al nacer registra un incremento entre el censo de 1991 y el de 2001 de 1,9 años. De esta manera, la esperanza de vida al nacer para el año 2001 alcanza los 73,8 años, 70 años para los varones y 77,5 años para las mujeres.

Hay que tomar en cuenta que Argentina en los últimos años ha sufrido una serie de crisis económicas, políticas y sociales, cuya consecuencia directa ha sido dejar una alta proporción de población sumida en la pobreza, llegando a los niveles más altos en 2002: 45,8% de los hogares y al 56,8% (INDEC, en base a Encuesta Permanente de Hogares). Si bien se está logrando una cierta recuperación, aún persisten sectores de la población con grandes dificultades para enfrentar la pobreza, y los niveles actuales todavía son más altos que los alcanzados a principio de los noventa, en los que la proporción de personas pobres llegó casi al 48% (IADE, 2008; INDEC).

No obstante ello y como lo mencionan Cruces y Gasparini (op. cit.:35): *“la economía argentina experimentó un notable proceso de recuperación económica en el período 2003-2007, luego de la crisis de 2001-2002. Sin embargo, existe aún un número*

contexto se, desbarata toda iniciativa de solidaridad económica y política, pues lo que se fomenta es el individualismo extremo, algo así como la supervivencia del más apto. (Castells, 1997; en Mària I Serrano, 2003).

significativo de beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, lo que sugiere que los efectos positivos del crecimiento económico no benefician necesariamente a toda la población. Se plantea entonces la necesidad de que el Estado asuma un papel en la promoción de la inclusión social y en el sostenimiento de estándares de vida más allá de los episodios de crisis económicas.”

Justamente este rol que asume el Estado en la promoción de los diversos sectores sociales, incluida la población de niños, se materializa al decir de sus actuales protagonistas en una nueva concepción de la política pública, la que podría “*estructurarse alrededor de los Centros de Integración Comunitaria (CIC).*” (Cruces y Gasparini, op. cit.:35)

1.3.- El Proyecto CIC, los Centros Integradores Comunitarios

Los **Centros Integradores Comunitarios** -o también llamados Centros de Integración Comunitaria- (CIC) “*constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal*” (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC5.asp>)

Así definidos, se conciben como espacios públicos con potencial para profundizar el desarrollo local desde los mismos territorios; con la finalidad de contribuir al trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, enfatizando el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social, lo que redundaría en un impacto directo en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades donde estos Centros se despliegan. Asimismo, “*desde una perspectiva territorial, los Centros Integradores Comunitarios se proponen profundizar y desarrollar las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades, teniendo como eje el desarrollo local en la activación de los recursos en poder de las comunidades*”⁵.

En base a lo anterior, en la propuesta de estos Centros se explicita el interés de combinar: el **Empoderamiento de las comunidades**, que se activan participando en diversas tareas realizadas a través de estos Centros; la **Coordinación de políticas públicas** de desarrollo social y de atención primaria de la salud; y el **Desarrollo local**, estimulado desde el propio territorio. Incluso se explicita que el objetivo principal enunciado para su acción es: “*implementar un modelo de gestión pública integral en el territorio nacional (...)*”.

En este Programa se reconoce a la **familia** como eje de la inclusión social, en tanto promotora de la integración social, y, por tanto, se establece que el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar.

Además de ello, las intervenciones deben ser planificadas de “*abajo hacia arriba*”, pues requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio, y deben ser concebidas de acuerdo con las necesidades sociales detectadas. Por último, y también a través de lo difundido en el sitio web del MDS, la política social se aborda desde el **enfoque de la promoción**, donde el Estado debe posibilitar el acceso de la población

⁵ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC5.asp> Información descargada de ese sitio el día 17 de abril del 2010.

vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

1.4.- Hacia la construcción de un marco analítico y conceptual

La **gestión** de los programas y proyectos sociales se visualiza como una instancia crítica en su implementación por cuanto de ella depende: la interpretación del mandato definido por la autoridad política; la orientación de la acción; establecer políticas para la gestión operacional, la calidad de las acciones y la asignación de recursos; reglamentar y evaluar la actividad y los aportes tomando en cuenta las condiciones de ejecución; administrar las relaciones con el ambiente externo. (Martínez Nogueira, 2007a: 71)

Ante la exigencia cada vez más ineludible de un mejor uso de los recursos, la gerencia tiene la responsabilidad clave y toma importancia la cuestión de los modelos de organización y gestión; siendo el primero el marco para la acción y el segundo, la gestión de la acción misma. Asimismo, la gestión de los proyectos sociales supone una serie de condiciones políticas, organizacionales y conductuales a satisfacer por los administradores o gerentes de esos proyectos que también cabe analizar a la hora de mirar la implementación de los CIC.

Desde esta perspectiva teórica se fija la atención en la gerencia, de manera tal que los programas y proyectos sociales deben ser analizados no sólo desde las intenciones, sino y fundamentalmente, a partir de las consecuencias efectivas de la acción. (Martínez Nogueira, 2004b:2) En ese sentido y procurando identificar las concepciones y criterios básicos que gobiernan la implementación, se opta para este trabajo por **el enfoque de la heterogeneidad**.

Visto así, se parte del reconocimiento de lo social como un universo de fenómenos, procesos y situaciones complejo; donde la intervención sobre lo social debe fundarse en evaluaciones que atiendan a lo específico de cada proceso y de cada situación, reconociendo la heterogeneidad de lo social, y por tanto de la gestión de estos procesos. De allí que se exprese que no hay gestión que no esté históricamente situada, que no sea socialmente construida; por eso *“hay gestiones diversas que deben atender a lo propio de cada intervención social, a las condiciones en que ésta se despliega, a la naturaleza de la población a que está dirigida y a las capacidades de los actores”*. (Martínez Nogueira, op. cit.b:3)

Ahora bien, para superar analíticamente el reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones e intervenciones en el campo de lo social, se apela a la estrategia de mirar la realidad de la implementación y compararla con una tipología de proyectos que se basan justamente en las fuentes de esa heterogeneidad y/o contingencia. Para ello se recurre a algunas dimensiones relevantes que podemos operacionalizar para procurar analizar dónde y con qué características particulares encuadran los CIC en estudio.

Las **dimensiones** a utilizar son básicamente tres⁶: La naturaleza de las tareas requeridas; La interacción con los destinatarios de esa acción y la incidencia de su participación y; La coordinación interinstitucional.

⁶ Para describir estas tres dimensiones se ha tomado como referencia a Martínez Nogueira, 2007a, 2004b y 1998c; que constituyen los artículos que centralmente construyen el marco conceptual de referencia del presente trabajo.

El cruce de estas dimensiones permite identificar tipos de programas y condiciones de implementación, el desafío de esta tesis será encuadrar a los CIC en alguno de estos tipos, lo cual entendemos facilitará su análisis, descripción, y las posibilidades de comparación entre la implementación del proyecto en distintos ámbitos de ocurrencia; ámbitos que reconocen los desafíos de la gestión en dos contextos, el intra-organizacional, y el inter-organizacional.

Con base en todo lo anterior y utilizando las palabras de Meny y Thoenig (1992: 195; 198), la “*actitud*” para esta tesis será la que ellos llaman “*descriptiva*”, procurando el “*estudio de los efectos*”, y “*el juicio sobre los objetivos*” de una política pública devenida en proyecto, desde una mirada “*retrospectiva*”, *ex post*, podríamos decir, lo cual es justamente el carácter inconfundible de la evaluación de una acción pública.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede plantear el siguiente interrogante como guía para nuestro trabajo de investigación:

¿Cómo se atienden las **necesidades de salud y desarrollo social** en la población de **niñas, niños y adolescentes** a través de las **acciones implementadas** en los **CIC** de Barrio Cabildo (Córdoba, Córdoba) y Barrio San Cayetano (R Sáenz Peña, Chaco), mirando a la gestión social de los mismos y tomando en cuenta las características **intra e inter organizacionales** que aparecen en cada uno de estos Centros Integradores?

Para responder a esa pregunta a través de este trabajo de tesis se propone como **Objetivo General**:

Describir y analizar la implementación del Proyecto CIC a través de un estudio de caso de los Centros Integradores Comunitarios de Barrio San Cayetano en la Ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco, y del CIC de Barrio Cabildo, Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba, desde la perspectiva de la gestión social aplicada a la población de niños, niñas y adolescentes, y prestando especial atención a los contextos intra e inter organizacionales que caracterizan a cada uno de ellos.

Y para el cumplimiento de esa finalidad, se hará el siguiente recorrido que se desglosa en estos **Objetivos Particulares**:

- * En el marco de los CIC, **identificar** cuáles son las tendencias más recientes del ámbito de la gestión de la política social y sus modos de abordaje.
- * **Describir** y caracterizar el Proyecto CIC, particularmente en lo que hace a su diseño y formulación.
- * **Presentar** una breve descripción del Paradigma de la Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y su implementación en la normativa internacional y de ámbito doméstico.⁷

⁷ Cabe aclarar que este objetivo no fue formulado al momento de la presentación del proyecto de tesis, pero una vez iniciado el trabajo de investigación, emergió como necesaria su explicitación e incorporación al análisis.

- * Identificar y **caracterizar** las acciones públicas desarrolladas en el marco de la implementación del Proyecto CIC en cada uno de los casos analizados, particularmente en relación a la problemática de la población de niños, niñas y adolescentes.
- * Realizar un **análisis intra e inter organizacional comparado** entre los CIC de Barrio Cabildo (Córdoba) y Barrio San Cayetano (Roque Sáenz Peña), mirando las estrategias de implementación para identificar fortalezas y debilidades en de la gestión.
- * Esbozar algunas **recomendaciones** respecto de las acciones públicas a implementarse a través de los CIC, y en particular para la atención de la problemática de la población de niños, niñas y adolescentes.

1.5.- El diseño de la investigación

En línea con lo hasta aquí presentado, el presente trabajo es un estudio de caso que poseerá carácter **descriptivo/evaluativo** y que procuró analizar el contexto como fuente de requerimientos y necesidades sociales, para avanzar en el diagnóstico organizacional, como espacio de procesamiento de esos insumos y de transformación en exumos por la vía de la atención de esos requerimientos. De ahí que el análisis de los CIC en cuanto organizaciones abarca tanto la gestión operativa como el gobierno de estos proyectos. Fruto de ello es que se proponen también algunas recomendaciones para futuros cursos de acción.

En cuanto a la elección de los CIC a analizar, esta responde en el caso del de Córdoba, al hecho de su proximidad con el campus de la UCC lo que facilita el trabajo de recolección de datos y las sesiones de observación participante, asimismo a la participación durante el 2010 en un Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria (RSU) que tuvo como contra parte este CIC. Por este motivo, se juzgó útil intervenir desde estas dos estrategias de investigación, una, la tesis, como producto tradicional de la puesta en marcha de una investigación, y otro, el Proyecto de RSU como parte de lo que se concibe como Responsabilidad Social en la Investigación.

En el caso de Roque Sáenz Peña, la razón fundamental obedece a que la tesista es oriunda de esa ciudad y pareció un modo de contribuir a la comprensión de su realidad, además de facilitarse el trabajo de campo por tener donde residir mientras duró la fase de recolección de datos.

No obstante lo anterior, también se juzgó interesante comparar casos insertos en dos Provincias y localidades con perfiles tan diferentes y trayectorias institucionales tan diversas. En el caso de Roque Sáenz Peña, esta localidad tiene en la gestión actual y en la anterior un distanciamiento con el Gobierno Nacional, mientras que la administración provincial es uno de sus principales aliados en el contexto de las unidades subnacionales. El caso de Córdoba es justamente el opuesto, la gestión municipal actual está directamente asociada política y operativamente al Gobierno Nacional, y es la gestión provincial la que se mantiene al margen.

Respecto de la recolección de los datos se efectuó fundamentalmente a través de discursos y documentos oficiales que proporcionarán la información utilizada para el análisis. Entre los discursos escritos se considerarán: documentos, informes, sitios web y

estudios suministrados por los distintos actores públicos y organizaciones vinculadas al tema.

Además se realizaron entrevistas abiertas con algún grado de estructuración a informantes que se consideren claves por su cercanía a la temática, tanto por ser expertos, cuanto por el desempeño de un rol o función vinculado a la implementación en el marco de acción de los CIC.

1.6.- Justificación e importancia del presente estudio

Este trabajo de tesis apunta a lograr un doble aporte. Por un lado, se intenta el análisis de la implementación de una política pública como lo son los CIC, procurando confrontar intenciones con acciones. En ese sentido, cabe destacar que la fase de la implementación es la menos frecuentada a la hora de buscar antecedentes en la evaluación de políticas públicas.

Lo anterior implica el desafío de perfeccionar conocimientos y herramientas que permitan abordar el estudio de la gestión social, de su contextualización en el campo de la gestión organizacional, tanto operativa como política o de gobierno, contribuyendo así al logro de acciones públicas más efectivas. Como señala Martínez Nogueira (op. cit. a:63): *“la implementación no (cuenta) aún con una teoría satisfactoria ni con herramientas adecuadas para su gerencia”*.

Partiendo de esa base, este estudio es una primera contribución al análisis de los CIC⁸, y una de las pocas que tiene como foco la aplicación en el territorio de una política pública, donde además confluyen tres niveles estatales: Nación, Provincia y Municipio.

El otro aporte esperado será seguir contribuyendo a los diversos proyectos de investigación e intervención de los que la autora es parte, y que tienen en común la preocupación por la situación de la niñez en nuestro país, sobre la base de hacer efectivos los derechos humanos que le son inherentes.

⁸ Mientras duró la elaboración de este trabajo no fue posible encontrar antecedentes de un análisis similar del Proyecto de Centros Integradores Comunitarios.

II.- LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL

Para lograr el objetivo de **describir y analizar** la implementación del Proyecto CIC a través de un estudio de caso de los Centros Integradores Comunitarios de Barrio San Cayetano en la Ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco, y del CIC de Barrio Cabildo, Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba, prestando especial atención a la población de niños, niñas y adolescentes, se propone hacerlo desde la perspectiva de la gestión social, y con énfasis en los contextos intra e inter organizacionales que caracterizan a cada uno de ellos.

En lo que sigue de este capítulo, se procurará dar cuenta del **marco analítico y conceptual** que guiará este trabajo, comenzando por definir a las políticas públicas, su ciclo de producción, focalizando especialmente en la fase de la implementación que es el punto donde produciremos la comparación entre los dos casos en estudio, concluyendo con lo referido propiamente a la gestión de proyectos sociales y a las dimensiones que se atenderán especialmente en este trabajo de tesis.

Comencemos por recordar que *“el centro de la disciplina y ejercicio profesional de las políticas públicas es la actividad intelectual del análisis de las políticas con el fin de identificar las acciones que tendrían como efecto aquellas situaciones sociales que un gobierno y su sociedad desean realizar en razón de su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos indeseados”* (Aguilar Villanueva, 2009: 11). En ese sentido, podemos establecer que *“el análisis de los procesos de políticas públicas se ocupa de los procesos que se desencadenan desde el momento en que se plantea un aspecto de la realidad como problemático hasta la percepción y evaluación del impacto de la acción”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:74).

Lo anterior nos remite a la conocida noción del **ciclo de las políticas públicas**, haciendo la salvedad de que este no sugiere un recorrido lineal que reconstruye la realidad de ese proceso, sino más bien su secuencia lógica pues, como sostiene Muller (1990: 33, en Subirats et. al., 2008: 44) deberá *“imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”*.

2.1.- Las Políticas Públicas

Subirats (op. cit.:35,36) señala que la interpretación dominante respecto de qué son las políticas públicas las entiende como *“respuestas institucionales a estados sociales (cambiantes) juzgados como problemáticos”*. Ahora bien, conviene relativizar esta afirmación por cuanto no todos los cambios sociales generan automáticamente una política pública; esto se debe muchas veces a la falta de articulación de los sectores sociales involucrados, a su falta de visibilidad o incluso de *“voz”* o de representación. *“Conviene, por tanto, no seguir imaginando esa especie de Estado-ventanilla que responde de manera igualitaria y automática a todas las ‘demandas sociales’...”*

Según los mismos autores (Subirats, op. cit.:38), una **política pública puede definirse** como: *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos*

institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”⁹

Vale aclarar que hay autores que entienden a las políticas públicas como políticas estatales (Oszlak y O'Donnell, 1978:91); mientras que para otros –como es el caso de los citados en primer lugar-, puede ocurrir que haya políticas públicas no estatales, es decir, que emanen de otros actores sociales que no son organismos del Estado.

Si bien en este trabajo de tesis se adhiere a esa primera definición de política pública más extensiva que implica la iniciativa de actores sociales, sean o no estatales, los casos a analizar en esta tesis refieren a una política pública “*estatal*”, *strictu sensu*; y es por ello que conviene citar también a Oszlak y O'Donnell (op. cit.:112) para quienes la “*política estatal*” (o “*pública*”) es: “*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil*”.

De acuerdo con lo anterior, es sencillo distinguir los posibles **elementos** de una política pública (Subirats, op. cit.:40-43), ellos serían:

***Solución de un problema público¹⁰:** Una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público; es decir, la presencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público. Cabe aclarar que algunos problemas que fueron objeto de política pública, luego pueden “reintegrarse” en la esfera privada o social y desaparecer de la agenda política.

***Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público:** Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (grupos-objetivo), de manera directa o indirecta, actuando sobre el entorno de tales actores. Una política debe identificar los “objetivos” o colectivos que deberán cambiar su conducta.

***Una coherencia al menos intencional:** Una política pública que quiera implementarse presupone una cierta base conceptual de partida; “*...de alguna manera parte de ‘una teoría del cambio social’ (Mény y Thoenig, 1989:140; Muller, 1985, 1995) o de un*

⁹ La expresión política pública es bastante reciente, se popularizó en los años 30’ a partir del nacimiento del Estado intervencionista, y se utiliza frecuentemente en combinación con una calificación del ámbito o sector al cual particularmente hace referencia, por ejemplo: política agrícola, política fiscal, etc. En el lenguaje de las ciencias sociales europeas se introdujo en la década de los 70’ como traducción literal del término anglosajón *public policy*, que se diferencia del de *politics* (política), con el que se designan las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales que pretenden acceder al poder a través de las reglas constitucionales e institucionales impuestas. De ahí que no es “el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas” (Subirats et. al., 2008:37).

¹⁰ Otros autores se refieren más bien al concepto de “cuestión”, entendido como los asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizadas” respecto de las cuales el Estado toma posición, las haya o no iniciado. Estas cuestiones atraviesan un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. (Oszlak y O'Donnell, 1978:109).

‘*modelo causal*’” (Knoepfel et. al., 1998:74) que se procurará aplicar para resolver el problema público identificado.

***Existencia de diversas decisiones y actividades:** Las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Esto se especifica para evitar confundir política pública, con una declaración de política gubernamental sin decisión de continuidad o actividad concreta.

***Programa de intervenciones:** El conjunto de decisiones y acciones debe contener decisiones más o menos concretas e individualizadas, relativas al programa y su aplicación.

***Papel clave de los actores públicos:** El conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan adelante lo hagan desde su condición de actores públicos.

***Existencia de actos formales:** Una política pública supone la producción de actos u *outputs* que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que se suponen originan el problema a resolver (grupos-objetivo). Como se explica, esta definición de política pública supone una fase de implementación de las decisiones. Sin embargo, también se señala que hay estudios que han evidenciado casos de política pública en los que la ‘no-intervención’ del actor político o la no utilización de determinados instrumentos de intervención, es justamente lo que les da el carácter de tal –recordemos en este punto lo señalado antes por Oszlak y O’Donnell¹¹-. Es importante referirse entonces a las ‘no-decisiones’ (Dye, 1972) o a las ‘no-acciones’ (Mény y Thoenig, 1981:152), que algunos consideran también como constitutivas de una política pública.

***Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades:** La diversificación actual de los medios de acción e intervención del sistema político es tal que hoy en día, tanto las acciones coercitivas como las incentivadoras, pueden entenderse como política pública.

2.2.- El Ciclo de las Políticas Públicas

La idea general que surge de la bibliografía es la de un “*ciclo*” de las políticas públicas, que se inicia con el surgimiento de los problemas y se continúa hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Yendo al detalle del mismo, este puede descomponerse en diversas fases que, como se dijo, no necesariamente se dan de modo consecutivo, sino que pueden resultar paralelas, superpuestas o incluso invertidas, según sea el caso particular de estudio. Además, a cada una de ellas se le interpone un “*filtro*”, que es donde se opera algún tipo de mecanismo de selección, por ejemplo: en la percepción de los problemas que se incorporan a la agenda político-administrativa, otro durante la formulación de la política pública, otro en la implementación, y, finalmente, un filtro en la

¹¹ Una toma de posición activa (por parte del Estado) puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción, el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas, o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen. (Oszlak y O’Donnell, op. cit.:114)

evaluación. Lo anterior es posible porque se entienden a las intervenciones públicas como procesos, fruto de una visión dinámica. Veámoslo ahora más minuciosamente.

Las fases del ciclo pueden ser divididas como sigue (Subirats, op. cit.:46):

***Surgimiento y percepción de los problemas:** Es la fase en que una determinada situación produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución (Jones, 1970). El paso de la existencia de un problema, a su tratamiento político, deriva de una (re) “construcción social” del problema en cuestión.

***Incorporación a la agenda política:** Aquí es cuando se toma en cuenta por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos.

***Formulación de la política:** Supone una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, donde los actores sociales procuran influir. Luego, se da la formulación del programa de actuación político-administrativo, que contiene, selección de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema identificado.

***Implementación:** Consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse; es decir que supone la producción de *outputs*.

***Evaluación:** Pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en términos del grado de resolución del problema.

Por último, se señalan algunas virtudes y también desventajas a la hora de concebir las políticas públicas desde la perspectiva cíclica. Dos son las ventajas que se apuntan. Por un lado, esta mirada permite tomar en cuenta la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso. Por otro, permite identificar, en cada una de las etapas, los desafíos y los actores implicados, reduciendo la complejidad de los métodos de análisis.

En cuanto a las desventajas, se señala que se trata de una perspectiva descriptiva que puede, en algunos casos –y como ya se comentó anteriormente-, inducir a error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas. Además, y como otra limitación de esta perspectiva, se dice que conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, haciendo que el analista tienda a construir conexiones o vínculos entre los hechos aún cuando tales nexos no se den en la realidad.

Dos más son las desventajas que se apuntan. La penúltima refiere a que tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva *top-down*) centrada en la acción del Estado, y descuidando la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva *bottom-up*). Finalmente, se dice que esta mirada no permite ir más allá de un análisis secuencial e impide considerar el caso de ciclos simultáneos o incompletos.

Debido a las limitaciones de la perspectiva del ciclo, es que se recomienda tomarlo como un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística que debe completarse con una mirada transversal de las etapas de la política pública; dicho análisis tendría entonces que tomar como “*claves de lectura*” de esas políticas: “*los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones.*” (Subirats, op. cit.:50)

2.3.- La implementación como fase privilegiada de una acción pública

Según afirma Martínez Nogueira (op. cit. a: 74): “*las consecuencias efectivas de las políticas y los programas dependen no sólo de la calidad de los diseños, sino también de interacciones múltiples en un campo de fuerzas que explican los productos, los resultados y el impacto*”. Chiara y Di Virgilio (2009:35) refuerzan esta mirada cuando sostienen que “...la gestión ingresa a la agenda a través de los problemas de (y en) la práctica, poniéndose en cuestión las dificultades para articular programas, los obstáculos para coordinar acciones entre las distintas jurisdicciones del gobierno y con organizaciones sociales y ONGs, los reparos en relación a la efectividad en el uso de los recursos y, muy especialmente, las limitaciones para alcanzar mejores niveles de equidad y acceso a derechos.”

Lo anterior ilustra la importancia medular que la implementación ostenta en el ciclo de una política pública, y por esa misma razón, a los fines de este trabajo haremos foco justamente en esta última porción del ciclo, la **implementación**, que en el caso concreto de un programa social consiste en “*el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos (...)*”, los que cada programa establezca para sí (Martínez Nogueira, op. cit. a: 65).¹²

Se dijo antes que la implementación se define como el conjunto de **decisiones y acciones**, Subirats (op. cit.:184-185) nos ayuda a profundizar aún más en este punto, pues señala que esas decisiones y acciones son:

*Llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA);

*Enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (PPA) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y

*Realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:

*la constitución de una “*red de acción pública*” (en el sentido de la expresión *policy network*, véase Clivaz, 1998) que estructure los contactos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos de terceros¹³;

¹² Tomemos en cuenta, además, que la capacidad estatal se demuestra justamente en esta etapa del ciclo; entendiéndose por capacidad estatal a “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. (Repetto, 2004e:8)

¹³ Son los grupos a “los que la implementación de una política pública impacta de manera indirecta.”. (Subirats, op. cit.: 208)

*la concepción de una “*estrategia de implementación*” bajo la forma de planes de acción, que tengan en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal, y

*las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos-objetivo (*outputs*: productos y/o prestaciones administrativas).

De un modo más simplificado, y siguiendo los mismos autores, podríamos decir que la implementación es “*el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública.*” (Subirats, op. cit.:183) En esta definición se distingue con claridad lo que es la fase de programación, de decisión, que incorpora también aspectos de despliegue reglamentario; de la fase de implementación, o puesta en práctica concreta de una política pública.

Desde esta perspectiva también se aclara que la implementación no incluye “exclusivamente” la producción de todo tipo de actividades concretas, sino que también incluye todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución, esto es, los planes de acción, ya que estos fijan prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación del PPA.

El proceso de implementación se da por terminado cuando se producen las decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos-objetivo identificados (*outputs*), ese proceso se caracteriza por las interacciones entre actores públicos y privados, y se dirige –por definición- a actores externos al subsistema político-administrativo.

Ahora bien, en la realización de los objetivos de una política pública pueden aparecer problemas a la hora de su ejecución, esto es lo que Martínez Nogueira (op. cit. a:69) denomina “*problemas o fracasos de la implementación*”, entre ellos enumera:

***La inercia o rigidez institucional:** donde el predominio de concepciones y modos de hacer cristalizados hacen que la ejecución se enfrente con diseños y organizaciones inadecuados; estas características inhiben la flexibilidad y las posibilidades de ir incorporando aprendizajes acumulados.

***La debilidad de las capacidades analíticas y de gestión y transferencia de políticas:** es decir que se implantan conceptos, teorías de intervención y hasta modelos organizacionales sin tomar en cuenta las particularidades del contexto y las capacidades efectivas que se tienen.

***Transferencia de la ejecución:** desde el nivel central a niveles subnacionales de gobierno, acompañada por el financiamiento de los gobiernos centrales que preservan sus capacidades para definir criterios operativos, asistir técnicamente, capacitar y ejercer el control programático de las acciones.

***Apremios fiscales y centralización:** hay precariedad de acuerdos sociales, cambios en las conducciones organizacionales e incertidumbre respecto de la efectiva disponibilidad de recursos.

***Marcos normativos genéricos:** las normas a las que debe atenerse la gerencia adolecen de claridad y de estabilidad, lo cual complica la implementación y tiene como resultado una gerencia circunstancial y producto de relaciones informales.

En el mismo sentido, según Grindle (2009:33), *“la implementación –llevar ideas de política a la práctica- es frecuentemente la parte más difícil e incierta del proceso de política”*¹⁴, es por ello que las fallas en esa fase del ciclo han sido estudiadas con cierta atención. En ese sentido, lo que se conoce como **brecha de la implementación** *“es la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta”*. La brecha de la implementación puede ser angosta o enorme, benigna o dañina, y casi siempre es imprevisible. Por eso mismo, y sobre todo por el riesgo de imprevisibilidad, hay que procurar aislar las fuentes de los problemas de la implementación.

Cuando Grindle (op. cit.:35-40) se refiere a las fuentes de la brecha, menciona lo que sigue:

***La política pública como problema:** Una fuente importante de los problemas de implementación se relaciona con las características de las políticas que se llevan a cabo. Algunas políticas son simplemente más difíciles de ejecutar que otras. Pressman y Wildavsky (1973) sostuvieron que, por ejemplo, por cada eslabón de la cadena al que corresponda un punto de decisión por algún actor en una política pública, las probabilidades de que algo salga mal aumentan. En ese sentido, otra fuente de problemas en relación a las políticas públicas es que ellas estén mal sustentadas, en definitiva sean no factibles, y en ese caso estamos frente a una falla del proceso de hacer política y no de una falla en la implementación.

***El contexto como el problema:** Hasta las políticas bien diseñadas e intencionadas pueden salir mal cuando se realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos económicos, políticos y sociales que son hostiles al cambio. Las estructuras de poder pueden no favorecer la implementación de nuevas políticas. Esta fuente de problemas en la implementación es particularmente notable donde las decisiones sobre política se toman en contextos relativamente cerrados, y este es el caso –según la autora- de muchos países en América Latina, donde además, existe la disputa de quién se queda con qué durante la implementación (Shankland y Cornwall, 2007). En este punto, y porque puede haber costos potenciales, aparecen también las exigencias de beneficios y auxilios, aunado a esto que las redes clientelares son más capaces de intervenir y distorsionar la distribución de los beneficios de la política pública (Grindle, 1980)

Otro riesgo de la implementación relacionado con el contexto, involucra al hecho que ocurran sucesos no anticipados que hagan más difícil o directamente imposible la ejecución de la política. Por último, el análisis del contexto en el que se desenvuelve la política pública, implica atender a las capacidades administrativas y de gestión de los actores que implementan.

¹⁴ La autora comenta que la literatura sobre implementación es vasta, y en los países en desarrollo su interés data ya desde las décadas de los 80' y 90', pero en los 2000, hubo una renovación del interés en el tema de la implementación, sobre todo entre los estudiosos de la ciencia de la administración. (pág. 33)

En referencia al mismo tema, Aguilar Villanueva (op. cit.:28-29) nos dice que “*la brecha (en la implementación es la) que hay entre los resultados deseados de la política pública y los empíricamente logrados...*”, y que esta diferencia tiene su explicación más frecuente en la estructura (por inexistente, incorrecta o sólo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, los que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos. Otra fuente de los problemas, también provenientes de la política misma, son los agentes encargados de la política, cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para llevar adelante la tarea. “*El merecido énfasis hoy en la ‘transversalidad’ de las políticas (...) trata de poner remedio a la frecuente inconexión e incoherencia entre los programas de una política pública.*”

Otros autores (Subirats, op. cit.: 186), nos explican que la denominada brecha de la implementación, o como ellos lo llaman: “déficit de implementación”, es parte de la teoría clásica en la investigación de la implementación de políticas públicas. Así, desde esta perspectiva, el déficit es la expresión de disfunciones en la implementación, y no un cuestionamiento de los instrumentos de intervención y de los objetivos que se han formulado durante el proceso de programación de la política pública, los que se da por supuesto que están correctamente formulados.

Para superar esta visión tan acotada del proceso de implementación de políticas públicas, es que los estudios empíricos (Knoepfel, 1979:23) han abordado cuatro dimensiones que funcionan como factores explicativos de los problemas que pueden darse en esa fase del ciclo; y de hecho se corresponden con los que ya mencionaba Grindle (op. cit.), sólo que agrupados de otro modo pues aquí se desglosan los relacionados con “la política pública como problema” –los dos primeros que siguen-, y los que se refieren al “contexto como problema” –el par restante-. Según estos otros autores, los factores entonces son:

***La “estructura de los programas” a implementar (o PPA):** Tomando en cuenta las diferentes posibilidades que existen para expresar la intención del legislador, y las diferentes modalidades o instrumentos de intervención escogidos, o los ajustes institucionales predeterminados en tales legislaciones.

***El “sistema administrativo de la implementación” (o APA):** Reconociendo las diferencias existentes entre las autoridades políticas y de las organizaciones administrativas a cargo de la implementación como factor explicativo de las intervenciones. Aquí se sugiere que es precisamente la capacidad de gestionar las redes de acción pública lo que puede impulsar positivamente la implementación. También se toma en cuenta la interacción entre los agentes administrativos y los grupos sociales interesados.

***El peso económico, político y social de los grupos-objetivo:** Haciendo notar que la capacidad de un ciudadano para ejercer influencia en relación con una intervención estatal que le va a afectar varía según la composición del tejido socioeconómico, político y cultural en el que se integra esa determinada persona. El peso de un ciudadano también varía en función de la responsabilidad que la opinión pública y los actores políticos lo reconozcan en relación al problema público a resolver; como así también, en función de su ubicación, al margen o en las “zonas de más alta presión del problema”. (Subirats, op. cit.:188)

***Las variables denominadas “de situación”:** Destacando la influencia de eventos externos, modificaciones del contexto económico y social, perturbaciones de carácter coyuntural, que intervienen independientemente de la voluntad de los actores que participan en el juego.

En los 80’, y fruto de las críticas formuladas desde la ciencia política, se argumentó que esta perspectiva sobreestima las políticas públicas a cambio de subestimar lo “político” (Subirats, op. cit.:189), es decir las luchas por el poder. Fue entonces que, desde la investigación empírica sobre implementación de políticas públicas, se aportaron dos modificaciones centrales a la hora de buscar factores explicativos para las fallas de implementación de políticas públicas. Ellos son:

***De la visión “top-down” a la perspectiva “bottom-up”:** Se reconoce las aportaciones surgidas de los procesos sociales y políticos, aportaciones no previstas en los PPA; de ahí que un PPA idéntico puede suscitar reacciones y estrategias divergentes según los intereses de los actores –públicos y privados- involucrados en el juego. Así el analista debe concentrarse en el comportamiento de los grupos-objetivo y en las interacciones entre estos y los otros actores verdaderamente implicados.

***Del concepto “implementación” al de “implementation game”:** La noción de la implementación como juego, permite “llevar la atención del analista sobre aquellos que no quieren participar en el juego, sobre los motivos de su abstencionismo, y sobre aquéllos que piden que se modifiquen las reglas del juego para poder entrar en el mismo”. (Bardach, 1977:56) El acento aquí está puesto en hacer notar que los actores de una política pública se encuentran inmersos en un proceso competitivo, no sólo en lo que refiere a la distribución de recursos, sino también respecto a la capacidad de definir y redefinir las “reglas de juego” a lo largo del mismo. Este enfoque conduce a relativizar la imagen “ideal-típica” de la implementación como proceso fundado en la intención de los actores de “ejecutar” determinado contenido del PPA de manera mecánica o impersonal; y también el mismo obliga a reconsiderar la concepción de la programación y de la implementación como dos etapas claramente diferenciadas. (Subirats, op. cit.:191)

A todo esto, y con la intención de hacer más “implementable” una política pública, Grindle (op. cit.:40-48) propone algunas recomendaciones, ellas son las que siguen:

***Simplificar:** Un mecanismo para lograr la simplificación en la implementación de políticas públicas es reducir las actividades del Estado en esa fase.¹⁵

***El análisis de la implementación como el análisis de la política:** Esta estrategia implica introducir el tema de la factibilidad de la implementación en el proceso mismo del diseño de la política; o bien, incluir a los implementadores en el proceso de diseño de la política.

***Los implementadores como solucionadores de problemas:** Aquí la clave es procurar que los implementadores entiendan que sus funciones incluyen trabajar en pos de una solución proactiva de problemas; e incluir incentivos para que ellos promuevan las metas

¹⁵ Según la autora, esta estrategia ha sido adoptada en los países latinoamericanos en los últimos 25 años, sobre todo durante la aplicación de políticas neoliberales. Esta estrategia –al menos en su propuesta neoliberal- no siempre es apropiada, por ello Grindle propone que lo que conviene que hagan los hacedores de política pública es básicamente preguntarse si hay maneras más sencillas o directas de alcanzar los objetivos propuestos para la política pública en cuestión. (2009:41)

de la política a pesar del surgimiento de obstáculos diversos. Otra estrategia relacionada con este punto, implica desplegar actividades de evaluación y monitoreo que permitan proveer información sobre dónde y cuándo podrían estar saliendo mal las cosas –en el caso del monitoreo-, y para conocer el grado en que se realizó la política –para eso estaría la evaluación-.

***Contenido y contexto:** Un enfoque estratégico para la implementación debería incluir una combinación de consideraciones respecto del contenido mismo de la política y de su contexto, para aislar posibles eventos que podrían alterar negativamente esta fase. Así como también, para identificar fortalezas a la hora de la implementación de la política en cuestión, y qué alteraciones a ese contenido y contexto podrían favorecer la implementación de esa política.

2.3.1.- Los Planes de Acción, los Productos de la Implementación y los Procesos

Los **Planes de Acción** pueden definirse como *“el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs) y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano por el PPA”*. Ellos *“constituyen la etapa intermedia entre el PPA y los actos formales de implementación, de hecho se convierten en verdaderos instrumentos de gestión de las políticas públicas.”* (Subirats, op. cit.:192) Además, son los que establecen las prioridades para la implementación.

En la actualidad se introducen actividades de planificación abiertas a los grupos-objetivo, a los beneficiarios finales y a los grupos de terceros; esto se debe a que estos grupos han reivindicado su derecho a participar en la definición de prioridades de implementación, incidiendo en los planes de acción, y consiguiendo llegar a generar la producción de acciones concretas de implementación.

Los Planes de Acción tienen elementos operacionales (Subirats, op. cit.:196-198), que no se excluyen mutuamente sino que se complementan, ellos son:

***Planes de Acción explícitos o implícitos:** Generalmente revisten la forma de un documento interno que no establece una relación jurídica entre las autoridades político-administrativas y los grupos-objetivo. En otros casos, el Plan de Acción suele ser más o menos explícito. Eso sí, el hecho de que se declare como “oficial” y sea conocido por todos los actores intervinientes de la política pública en cuestión, supone que tenga una influencia positiva en su grado de realización.

***Grado de Apertura. Planes de Acción abiertos o cerrados:** El establecimiento de prioridades entre diferentes espacios y grupos sociales puede estar abierto al conjunto de actores implicados en la política pública; esta apertura, permite el debate político, y –como se dijo- se da cada vez con mayor frecuencia.

***Grado de Discriminación. Planes de Acción “embudo” versus Planes “regadera”:** Su grado de discriminación puede ser más o menos elevado. Los Planes embudo, obligan a pasar por el esquema previamente previsto; mientras que los regadera, buscan afectar al mayor número posible de actores.

***Planes de Acción con menor o mayor (re)estructuración del APA:** Los más selectivos son los que estructuran las interacciones entre los actores responsables, más allá de los elementos fijados por el PPA y el APA iniciales; por el contrario, los menos selectivos no fijan ninguna nueva regla organizacional ni procedimental particular para el APA a cargo de la implementación.

***Nivel de claridad en la afectación de recursos:** Los Planes de acción deberían establecer con claridad, para la fase de implementación, qué recursos están a disposición de qué actores. Este proceso de afectación de recursos es más bien un arbitraje político entre los intereses de los actores involucrados, que un ejercicio técnico de optimización de costos.

En opinión de estos autores (Subirats, op. cit.: 198-199), y a modo de resumen de esta parte de la presentación, “un plan de acción representa un verdadero instrumento para el manejo de una política pública, si, y sólo si, se formula de manera explícita, procede a discriminaciones claras en un marco temporal determinado, estructura las tareas y las competencias de cada actor perteneciente al APA y conecta los recursos administrativos asignados (...) con decisiones y actividades específicas.”

El otro tema anunciado en este apartado era el de los **Actos de Implementación**¹⁶, estos se definen como “*el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos.*” (Subirats, op. cit.:199) Esos productos son las decisiones y actos administrativos de todo tipo, otorgamiento de recursos financieros, actos de percepción pecuniaria, inspecciones y controles, prestaciones directas, actividades de consulta o medidas organizativas. Los autores aclaran que además de estos actos formales, en la práctica existen multitud de actos informales.

Los actos de implementación se caracterizan por crear una relación directa y específica entre las personas que constituyen los grupos-objetivo de la política pública y las instancias a cargo de la implementación. Esas instancias públicas tienen una responsabilidad principal en la formulación de los actos formales de implementación (*outputs*), y estos debieran activar mecanismos de vigilancia y monitoreo de las acciones.

Los mismos autores sugieren (op. cit.:201-204), que a la hora de evaluar estos actos de implementación, se tomen en cuenta algunas dimensiones:

***El perímetro de los actos de implementación finales:** Se podrían identificar las acciones no realizadas, al comparar los perfiles de la implementación en la realidad, y los que habían sido fijados por el PPA y el Plan de acción.

***Outputs con mayor o menor contenido institucional:** Estos productos pueden contener, además de su aspecto sustantivo (“¿cómo resolver el problema?”), elementos más o menos importantes de carácter institucional (“¿qué actores, en base a qué reglas del juego y con qué recursos se supone contribuirán a la solución del problema?”), los que a su vez, con más frecuencia, están dotados de mecanismos de seguimiento y control.

¹⁶ Estos autores aclaran que las políticas públicas no solamente producen actos de implementación, sino que también se traducen en términos de impactos (sobre los grupos-objetivo) y efectos (sobre los beneficiarios finales). (Subirats, op. cit.:204)

***Actos formales e informales:** Como los actos administrativos formales tienen consecuencias jurídicas, afectan a los costos de producción, a las modalidades de negociación y al contenido institucional de los productos de la política pública; la administración muchas veces prefiere utilizar actos informales que le evitan justamente el compromiso que la formalidad puede implicar para sus acciones.

***Actos intermedios y finales:** Ciertos actos tienen carácter intermedio, son internos a la administración, no se destinan aún a los grupos-objetivo, pueden ser generales o concretos, y requieren de una individualización o concreción posterior para realmente operacionalizar una política pública.

***Coherencia del contenido de los actos finales de una política pública:** Es pertinente analizar el grado de coherencia de las diferentes acciones generadas dentro de una sola política pública, y saber si se refuerzan mutuamente. La falta de coherencia puede reducir notablemente la eficiencia en la implementación de la misma.

***Coordinación con los actos de otras políticas públicas:** Ocurren casos donde el nivel de coordinación durante la implementación es insuficiente debido, por ejemplo, a un APA demasiado cerrado, o a un Plan de acción poco estructurador.

Para concluir el apartado, y siguiendo también en esta parte el recorrido que nos propone Subirats (op. cit.:204-210), restaría que hagamos referencia a los procesos, y aquí entran a tallar: los actores¹⁷, los recursos y las instituciones que se movilizan a los fines de la implementación de una política pública.

De acuerdo con el enfoque metodológico denominado **análisis relacional**, estos autores sugieren identificar las interacciones entre los distintos actores, situarlos en su entorno social e identificar las fuerzas políticas, sociales y económicas a las que están expuestos, así como los recursos e intereses que despliegan. Como guía para este análisis, se presentan las pautas que siguen:

***De las relaciones bilaterales entre la administración y los grupos-objetivo, a la inclusión de las otras partes involucradas:** Los grupos-objetivo resultaron ser los interlocutores privilegiados de los actores públicos de una política, dado el reconocimiento a ser escuchados que habían obtenido. Pero ya desde comienzos de los 70' se vienen ampliando las demandas de participación para incluir también a los llamados "*terceras partes*" u "*otros intereses afectados*". De esta manera se rompe la bilateralidad entre administración y grupos-objetivo, y queda constituido lo que se reconoce como "triángulo de base" entre administración, grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Esta estructura ha ido reemplazando las antiguas relaciones y afectando las estructuras y procesos de implementación de las políticas públicas.

¹⁷ Aquí es importante traer a colación lo señalado por Oszlak y O'Donnell (op. cit.:116) cuando sostienen que otros actores, además del Estado, toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente –incluso más que las propias políticas estatales– el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen de la cantidad de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión. Así, el conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una.

***Las relaciones de poder en el interior de los grupos-objetivo: competencia y autovigilancia:** Existen relaciones de poder entre los grupos-objetivo de la mayoría de las políticas; y si bien cabe que durante la fase de programación estos actores se reúnen en asociaciones y grupos de interés, llegada la implementación, esa solidaridad suele dar paso a mecanismos de vigilancia o competencia.

***Relaciones conflictivas entre los grupos-objetivo y los beneficiarios finales: del conflicto arbitrado por el Estado a las soluciones contractuales:** En la mayoría de las políticas públicas los grupos-objetivo no son los beneficiarios finales, pues estos se definirán en función del problema público que la política pretenda resolver, y son ellos los que al final mejorarán su situación de partida. A medida que la política se programa y se implementa, los poderes públicos actúan como árbitro en los conflictos entre estos dos tipos de actores, y esto evidencia los efectos redistributivos (entre grupos sociales) que toda política pública genera, con sus ganadores y perdedores. (Knoepfel, 1986) Con el fortalecimiento de la posición de los beneficiarios finales –ver la pauta de análisis anterior–, la solución de algunos conflictos se negocia directamente entre estos y los grupos-objetivo a través de mecanismos compensatorios que se activan entre ellos.

***Apoyo de los afectados a los grupos-objetivo y de los beneficiados a los beneficiarios finales:** Además de los grupos-objetivo que originan el problema público a resolver y los beneficiarios finales que son quienes sufren los efectos negativos de dicho problema, es necesario incluir a los que la implementación de una política pública impacta de manera indirecta, sea positivamente (en el caso de terceros beneficiados) o de manera negativa (los terceros afectados). Según la evolución de la situación y su capacidad, estos actores indirectamente impactados van a implicarse en la programación y/o la implementación de la política a través de coaliciones que unen a los grupos-objetivo con los “terceros” afectados negativamente, y por otro lado, a los beneficiarios finales y a los “terceros” beneficiados. Es importante señalar que los actores indirectamente impactados pueden ser muy poderosos, incluso más que aquellos a los que la política pública va dirigida directamente¹⁸.

***Apoyo de los beneficiados y oposición de los afectados respecto a los actores públicos:** El apoyo o la oposición de los terceros beneficiados y afectados no se limita a los actores sociales, sino que con frecuencia existen contactos directos entre los primeros, y los actores públicos del APA, así como también con otros actores político-administrativos a los que pueden tener fácil acceso y de quienes esperan intervengan a su favor ante los del APA.

***Oportunidades y obstáculos derivados de las variables de situación y estructurales:** A pesar del juego de actores y los cambios en las variables de situación, la posición de los grupos-objetivo seguirá estando fuertemente condicionada por su poder político,

¹⁸ No obstante lo sostenido hasta aquí respecto de este tema, Oszlak y O'Donnell (op. cit.:117) hacen referencia a las políticas estatales como “nudos” del proceso social; esto es, las tomas de posición del Estado son centrales al menos por dos razones: Primero, porque éste cuenta con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una *ultima ratio* fundada en el control de superiores medios de coacción física. Segundo, porque en general, repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas. Una tercera razón tiene que ver también con el hecho de que son esos mismos otros actores sociales los que suelen reconocer esta centralidad al Estado, el que muchas veces define el contenido y la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido, son puntos o “nudos” particularmente importantes en una secuencia de interacciones.

económico o social, y esto se define en mayor medida por los elementos estructurales de la sociedad civil en general, más que por una sola política pública. Las variables de situación y estructurales afectan la posición de los actores privados, y también la de los actores públicos que forman parte del APA.

En ese sentido, y relacionado con lo inmediatamente anterior, es importante destacar que, *“en definitiva, si bien es cierto que las políticas públicas y el juego de actores tienen como objetivo resolver problemas públicos, sería ilusorio pensar que a través de las políticas pueden eliminarse totalmente las causas y situaciones estructurales presentes en dichos problemas.”*

Un tema no menor a considerar en este espacio es que las políticas públicas (o estatales) como dicen Oszlak y O'Donnell (Op. Cit.:119) también generan procesos internos al Estado mismo. Ellos explican que dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, suele generar repercusiones *“horizontales”* –tomas y reajustes de posición de otras unidades- y *“verticales”* –atribuciones de competencias y en la asignación de recursos de tiempo, personal, dinero y equipo, a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política.

Estos efectos verticales suelen producir *“cristalizaciones institucionales”*, es decir, creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose, generalmente, con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero.

Y señalan además, que lo que ocurre al interior del Estado es, en parte, ejecución (*“implementación”*) de la política; en parte, factor causal para la adopción de nuevas políticas y; en parte, generación de estructuras burocráticas especializadas, dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión.

En definitiva, y en relación a la interacción del Estado con otros actores sociales, en el llamado juego de la implementación (*implementation game*¹⁹), es importante destacar que *“cada uno de estos aspectos es un punto de acceso para actores sociales movilizados alrededor de la cuestión y señala, por tanto, otras tantas áreas de posible interpenetración entre el Estado y la sociedad.”* (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.:120)

2.4.- El Análisis y la Evaluación de las Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas es de naturaleza empírica, pero no pierde el sentido valorativo que lo relaciona con los ideales de una sociedad en los que se inspira la acción del gobierno y la política misma, y de cuya realización el gobierno se responsabiliza. El análisis de las políticas públicas es, en suma, una actividad intelectual *“multidimensional”*, que se ocupa de bucear entre *“muchas capas y muchos puntos cardinales”*. (Aguilar Villanueva, op. cit.:31)

¹⁹ Ver lo mencionado sobre la evolución del término implementación al de *“implementation game”* tratado más arriba, en este mismo capítulo.

Las operaciones intelectuales del análisis de políticas públicas pueden ser de cuatro tipos: análisis jurídico, económico, organizacional-administrativo y politológico. De acuerdo con esta terminología, esta tesis se concentrará especialmente en el tercer y cuarto tipo de análisis; por cuanto el **organizacional-administrativo**, a partir de la normatividad, el estilo de la dirección, el sistema de trabajo y la cultura de una determinada organización, define lo que ésta puede realizar o lo que se le puede exigir que haga para implementar la política pública decidida. En referencia al análisis **politológico**, este procura anticipar los grados de aceptación y rechazo que una política puede encontrar en los sectores de la sociedad política, económica y civil.

El análisis de una política pública puede apuntar a su estructura, su origen, su integración (en términos de programas), o su contexto. Aclararemos brevemente a qué refiere cada uno de estos aspectos siguiendo al mismo autor (Aguilar Villanueva, op. cit.:15-29).

***Análisis de la estructuración de la política:** Se entiende que la política pública tiene una configuración delimitada, establecida por el número, tipo e interrelación de sus componentes. Se supone entonces que el análisis procede a averiguar los factores que estructuraron la política en curso de una determinada manera, por lo que identifica las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno, que son las que están en la base de la aparición y justificación de determinadas expectativas y objetivos sociales, así como examina las creencias científico-técnicas de sociedad y gobierno que los llevaron a considerar esas expectativas y objetivos sociales y a intentar concretarlos en realidades tangibles. En resumen, la estructura de una política pública, se nutre de su *“firmamento normativo y su universo informativo y científico-técnico”*.

***Análisis del origen de la política:** Se entiende que la estructura o configuración de una política pública es el resultado de un conjunto de acciones y decisiones sociopolíticas antecedentes. Para esta fase del análisis se debería poder averiguar cuáles fueron los actores sociales que crearon el problema y las acciones que emprendieron para llamar la atención de la sociedad, así como conocer cuál fue la información y cuáles las evidencias o argumentos que los promotores de la política emplearon para convencer a la sociedad y justificar que se trataba de un problema de real interés público que el gobierno debía necesariamente atender. Se supone que se debería poder reconstruir el llamado *“proceso de formación de la agenda de gobierno”*, mediante el cual una situación social determinada se convierte en un *“problema público”*, tema de acción de un gobierno y objeto de una política pública.

***Análisis de la integración de la política:** Se entiende que la política pública está compuesta por un conjunto ordenado de componentes o elementos, que son básicamente las acciones intencionales y causales que el gobierno o éste en unión con actores de la sociedad económica y civil llevan a cabo por considerarlas idóneas para la realización de los objetivos o solución de los problemas. La política pública se integra por un número determinado de programas. El programa representa un modo de ordenar racionalmente los varios componentes de las acciones del gobierno, y es la acción de gobierno que recibe y consume recursos públicos²⁰; estos representan las acciones concretas del gobierno. La

²⁰ El mismo autor (Aguilar Villanueva, 2009:15;26) aclara que existe un largo debate acerca de cómo entender la relación entre política pública y programa. En ese contexto, la política pública puede ser considerada un *programa específico*, pero no hay que olvidar que el término programa proviene de la

estructura de un programa, como la de una política, es también la de un conjunto de acciones intencionales y causales pero su característica propia es que están orientadas a la realización de determinadas “realidades particulares” que son los componentes que en su conjunto constituyen esa realidad social compleja que es el objetivo último de la política pública. El programa señala sus objetivos, que a su vez se desagregan y precisan en metas o resultados particulares (observables, medibles); y se operativiza mediante agentes que son organizaciones y personas, acciones, tiempos de ejecución de las actividades, realización de productos intermedios y finales, etc.

***Análisis de la política componente de una historia y un contexto²¹ social:** Se entiende que la política pública no es una realidad “autocontenida”, cuyo diseño e implementación puede explicarse sin necesidad de examinar el contexto en el que la política se ubica y desarrolla.

El momento del análisis del origen de la política es muy importante para el trabajo de esta tesis dado que según Aguilar Villanueva (op. cit.:25) este deberá tomar en consideración cuál fue el **proceso de implementación y gestión** de la política que se consideró idóneo para alcanzar los resultados deseados. En esta etapa, el análisis de la política pública toma la forma de análisis organizacional, gerencial, operativa de la administración pública y su trabajo consistirá en revisar la estructura administrativa de la organización a la que se encargó la puesta en marcha de la política o de la configuración interorganizacional responsable, cuando son varias dependencias gubernamentales las que intervienen en el desarrollo de la política y la producción de sus objetivos.²²

En cuanto al momento de la evaluación de una política pública, desde un enfoque político este requiere: “...apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.” (Meny y Thoenig, op. cit.:195)

Según este autor, hay cuatro actitudes para encarar la evaluación de una política pública, ellas son: la actitud descriptiva, la clínica, la normativa y la experimental. Si tomamos a esta enumeración como una gradación, podríamos decir que vamos desde la menor, a la mayor complejidad, porque los objetivos son más ambiciosos al final de la escala. Estas actitudes se explican de la siguiente manera:

gramática financiera pública y no de la de política pública. También la política pública puede ser entendida como el *conjunto estructurado de programas* (que es lo que más arriba se sostiene), cada uno de los cuales sigue los lineamientos y objetivos generales de la política, pero a su vez ataca problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público. Más adelante también retomaremos la distinción entre política pública, programa y proyecto (social).

²¹ Oszlak y O'Donnell (op. cit.:125) nos dicen que el contexto es el “conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables.”

²² Según Aguilar Villanueva (op. cit.:25), la relación entre el análisis y la gestión es algo que permanece sin una solución satisfactoria tanto en la disciplina del análisis de políticas públicas como en la administración pública. Este autor nos explica que desde su comienzo, por razones epistemológicas y de afirmación académica, el análisis de política pública quiso establecerse como un campo de estudio disciplinario diferente al de la administración pública, concentrado en la decisión pública más que en su ejecución. Este punto de vista del campo se afirmó con superior fuerza cuando el análisis de política pública se convirtió en puro análisis económico y no tomó en consideración otras dimensiones de la decisión y desarrollo de la política.

***Actitud descriptiva:** Esta corresponde a un evaluador que procura realizar algo así como un inventario de los efectos de una intervención pública. Se pretende ser exhaustivo y neutral, no se juzga si la acción pública es un éxito o un fracaso. Se intenta informar, generar datos, no mucho más que eso.

***Actitud clínica:** Esta consiste no sólo en registrar resultados, sino en procurar explicar porqué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados al principio, sí lo han sido. Aquí el analista se concentra en uno o varios parámetros, y deja fuera del estudio a los restantes. Se procura descubrir la diferencia entre la meta perseguida y la efectivamente alcanzada.

***Actitud normativa:** En este caso, el analista elige algunos valores que le servirán de referencia para medir los resultados observables. Se adopta una posición más crítica respecto de la teoría del cambio social implicada en la política pública que observa, así el evaluador entra en el debate político y normativo.

***Actitud experimentalista:** Aquí el analista se dedica a descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. Incluso realiza experimentos previos para poner a prueba mejores soluciones, generalizables después al conjunto de la población.

De acuerdo con los objetivos propuestos en esta tesis, se procurará describir y analizar, por tanto la evaluación en sí misma de la política pública quedará para una instancia posterior. No obstante ello, se procurará mantener una actitud descriptiva y clínica en la apreciación, lo que si bien implica cierta modestia en los resultados del proceso, es suficiente para una primera aproximación al tema abordado. Confiando además en que el presente estudio tendrá la utilidad de ser un disparador del interés por conocer las fortalezas y debilidades del Proyecto CIC para otros estudios de mayor profundidad.

Establecido lo anterior, no está demás tomar nota de los tres aspectos que se consideran relevantes en cualquier evaluación de una intervención pública, ellos son.

***Los valores de referencia:** Estos pueden ser objetivos manifestados por la política pública considerada, o criterios seleccionados por el analista.

***Los impactos o efectos observables sobre el terreno:** Estos pueden ser transformaciones ligadas a la acción gubernamental, o bien, paradójicamente, las transformaciones pueden tomar la forma de no transformaciones²³. Así, “una política puede ser preventiva; esto es, proponerse impedir las modificaciones de manera voluntarista o autoritaria.” A su vez, los efectos pueden ser concretos y materialmente observables, o también simbólicos y abstractos. (Meny y Thoenig, op. cit.:197)

***Una secuencia de tiempo:** Hay políticas públicas que se imponen obligaciones de plazos concretos, en realidad son las menos frecuentes, pues la mayoría de ellas no especifican el

²³ Esto se afirma siguiendo el supuesto de que toda política pública contiene una teoría del cambio, pues es en sí misma un acto de perturbación del curso “natural” de los acontecimientos, y que, siguiendo ese razonamiento, la inacción puede constituirse también en una intervención pública si ese es el efecto deseado de una decisión gubernamental.

horizonte a partir del cual pretenden generar impactos significativos. De ahí, la necesidad de que el analista decida –arbitrariamente- el momento de la evaluación.

En ese sentido, cuatro ejes de trabajo componen la evolución de los estudios sobre evaluación de políticas públicas²⁴.

***El estudio de los efectos:** Se refiere a la observación de los impactos concretos que generan las intervenciones gubernamentales, sobre todo de sus efectos inesperados, los que se producen a causa de: Cambios en el entorno a lo largo del tiempo, Problemas de la estructura causal de la acción que no es buena; Pequeños efectos que generan consecuencias colectivas incontrolables. (Schelling, 1950; en Meny y Thoenig, op. cit.:199)

***El juicio de los objetivos:** Este refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos buscados.

***La innovación experimental:** El analista va más allá de un juicio porque es él quien genera las soluciones.

***La evaluación como actividad política:** En este análisis se evalúa el modo en que los actores sociales valoran los actos de gobierno, porque conocer la opinión de los ciudadanos, le ayuda al analista a realizar su propia evaluación, y así se limita el exceso de subjetividad.

Para finalizar este apartado, destacaremos que lo característico de la evaluación de políticas públicas es que es un análisis *a posteriori* o *ex post*, cuando los impactos de la política ya fueron generados, es entonces un análisis retrospectivo. La evaluación analiza la relación entre realizaciones públicas y sus impactos en el entorno social y natural, se trata de establecer la eficacia externa de la acción pública.

La evaluación moviliza dos tipos de herramientas: las técnicas de explotación de la información y los planes de investigación. Las primeras refieren a las que ofrecen las ciencias sociales: estudios de caso, análisis de datos, tests sobre pequeñas muestras, construcción de modelos, estudio de series estadísticas longitudinales.

En este trabajo de tesis, la herramienta a utilizar será el estudio de caso, donde además se procurará comparar las experiencias entre dos de ellos, destacando similitudes y diferencias. Vale para nuestro caso la afirmación de Meny y Thoenig (op. cit.:207): “*en materia de evaluación, su uso presenta un problema específico, que es el del valor de la información tratada. En efecto, la información necesaria para la evaluación no es fácil de obtener y constituye un punto crítico para el analista.*”

²⁴ En materia de políticas sociales, fueron las ciencias de la gestión y los expertos en materia de ayuda a la decisión los que más avanzaron en los análisis en el primer momento, y valoraron los análisis sociológicos y políticos de las políticas públicas. Esto suele señalarse como una curiosidad, pues las ciencias políticas estuvieron ausentes en esa primera etapa de interés en estas cuestiones. En cuanto a los primeros intentos de establecer enfoques rigurosos para la evaluación de políticas públicas, estos tienen lugar en el primer tercio del siglo XX, y fueron aplicados a las políticas educativas; fue en 1932 cuando el pedagogo Tyler inicia sus mediciones para establecer si los contenidos del programa escolar de nivel medio significaban un progreso para los estudiantes. Pero es sobre todo a partir de finales de los 60' que se multiplican los avances en este campo, en ese aspecto, y sobre todo en Estados Unidos, puede hablarse de una “verdadera explosión de la evaluación”. (Meny y Thoenig, 1992:198)

2.5.- La gestión de la política social en el centro de la escena

Para explorar los alcances y limitaciones de este trabajo, es necesario volver a distinguir con más detalle “*política pública*”, “*programa*” -y “*proyecto*”-, que si bien son todos términos relacionados, cada uno refiere a “distintos modos de construir el problema de la gestión de la política social” (Chiara y Di Virgilio, op. cit.:36)

En esta tesis, se tomará como criterio de distinción de unos y otro, lo propuesto por Chiara y Di Virgilio (op. cit.:36); siendo así, con **política pública** se hace referencia a procesos políticos y sociales; mientras que cuando se habla de **programa**, se alude a una construcción meramente técnica, “*con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema al que refiere*”. En tanto que **proyecto**, y siguiendo una definición que traen de la NU (1984), “*es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados*”.²⁵

Así, “*un ‘programa’ se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar. En ambos casos, se trata de acciones (actividades en el primer caso y proyectos en el segundo) que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico (más o menos participativo) de una situación o problema.*” (...) “*La orientación final del programa dependerá también de cómo se configure la ‘cuestión’ en cada situación particular y cómo ésta ingrese a la ‘agenda gubernamental’*” Chiara y Di Virgilio (op. cit.:36-37;39)²⁶

En esa línea, Martínez Nogueira (op. cit. c:7; 12-13) define a los **proyectos sociales** como: “*conjunto de promesas y compromisos de acción orientados hacia un fin y, más específicamente, a previsiones de comportamientos deliberados –transferencias, intervenciones o tratamientos- que tienen por propósito provocar impactos sobre individuos o grupos denominados también población-objetivo, grupo-meta o beneficiarios, y que comprenden una determinada asignación de recursos y responsabilidades. Su propósito es satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan.*” Estos proyectos requieren para su implementación de la movilización de recursos de diverso tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, y de legitimidad.

En cuanto al concepto mismo de **gestión**, si buscábamos uno aplicable a este trabajo de tesis, también lo encontramos en Chiara y Di Virgilio (op. cit.:41) cuando

²⁵ Cabe aclarar desde ya, que en lo que refiere a los CIC, se han encontrado referencias donde se los denomina Programa y otras Proyecto. Todo indica que su denominación oficial es la de Proyecto CIC, de igual modo, y a los fines de este trabajo, las diferencias en la denominación no parecen tener implicancias relevantes en relación a los objetivos planteados y a las dimensiones de análisis que más adelante postularemos en detalle.

²⁶ Respecto del concepto de “cuestión”, vale lo afirmado anteriormente en este capítulo a través de la cita de Oszlak y O'Donnell. En cuanto a agenda de gobierno, es “...el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (...) Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político.” (Aguilar Villanueva, 1996; en Chiara y Di Virgilio, 2009:40)

afirman que esta (la gestión) “*es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. (...) Opera como ‘espacio de mediación’ entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población.*”

Asimismo, Repetto (2009b: 127) señala que “*la gestión social se diversifica como concepto, constituyendo, y sólo a modo de ejemplos, tanto un momento de operación administrativa de un programa social como el modo de articulación de intereses entre actores del Estado, el mercado y la sociedad civil, pasando por las propias complejidades de las prácticas intergubernamentales entre diversos organismos del Estado.*”

Es así que, “...cuando se habla de **gestión de la política social**, se está hablando (también) de programas en acto.” Según estas autoras, hay dos puntos de partida – supuestos, podríamos decir-, cuando nos referimos a la gestión de la política social. Por un lado, se considera “que no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad; y que no hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación.” (Chiara y Di Virgilio, op. cit.:40,41)

Analizar la gestión de la política social es “*reconocer la presencia del ‘conflicto’ en dos sentidos: en el primer sentido, la existencia del conflicto deriva de la realidad heterogénea y desigual con la que opera la política social; en el segundo sentido, el conflicto es inherente a la dinámica que asume el juego de intereses entre los actores en la política social (por dentro y por fuera del Estado).*” Establecido lo anterior, lo valioso de este enfoque es la “integración de dos perspectivas que en la literatura aparecen separadas”, y el desafío de esta tesis, es incorporar los dos aspectos, y procurar el análisis de los casos sin perder estas directivas de vista.

Siguiendo nuevamente a las autoras (op. cit.:41), “*desde la primera dimensión, los procesos de gestión son vistos como aquellos orientados a articular (utilizar, coordinar, organizar y asignar) **recursos** (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos) que permitan producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población (a través de los bienes de consumo individual y colectivo).*”

Y, desde la segunda, se “*permite rescatar (...) tanto a las ‘prácticas administrativas y técnicas’ como a las ‘prácticas de la población’ (los **problemas políticos**) en el aprovisionamiento de los servicios en la esfera en que se ponen en relación.*” Desde esta perspectiva se integra entonces la “*esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción...*”. (Chiara y Di Virgilio, op. cit.:42)

Además -y aunque en este trabajo se hará tangencialmente- a los fines de incorporar el contexto en el análisis, se concibe el concepto de “**régimen de implementación**”, el cual integra los modelos “*top down*” y “*bottom up*”, y se refiere al “conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la gestión de las políticas.” (Chiara y Di Virgilio, op. cit.:45)

Las autoras recurren a Ozslak (1997:20-21) para definir esas tres dimensiones. La **funcional**, refiere a las “funciones” asumidas por cada jurisdicción, es decir, la distribución del trabajo; la **material**, a los mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y la asignación del gasto;

mientras que las de índole **política**, se relacionan con la construcción de legitimidad y los niveles de autonomía del Estado, esto es, los modos de distribución del poder.²⁷

La gestión²⁸ de los programas y proyectos sociales se visualiza entonces como una instancia crítica en su implementación por cuanto de ella depende: la interpretación del mandato definido por la autoridad política; la orientación de la acción; establecer políticas para la gestión operacional, la calidad de las acciones y la asignación de recursos; reglamentar y evaluar la actividad y los aportes tomando en cuenta las condiciones de ejecución; administrar las relaciones con el ambiente externo. (Martínez Nogueira, op. cit. a:71)

Ante la exigencia cada vez más ineludible de un mejor uso de los recursos, donde como se expresó más arriba, la gerencia tiene responsabilidad clave, toma importancia la cuestión de los modelos de organización y gestión. Estos dos conceptos serán de gran utilidad para nuestro análisis, y siguiendo lo expresado por Martínez Nogueira (op. cit. c: 14) diremos que por **modelo de organización** se entiende “*la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo*”. El **modelo de gestión** “*está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación*”. Es así que el primero provee el marco para la acción, y el segundo, la gestión de la acción misma.

Asimismo, la gestión de los proyectos sociales supone una serie de condiciones políticas, organizacionales y conductuales a satisfacer por los administradores o gerentes de esos proyectos, lo que también procuraremos analizar al mirar los dos casos de CIC implementados.

Como dice Martínez Nogueira, desde esta perspectiva teórica se fija la atención en la gerencia –para nosotros gestión, con lo que eso implica-, de manera tal que los programas y proyectos sociales deben ser analizados no sólo desde las intenciones, sino y fundamentalmente, a partir de las consecuencias efectivas de la acción. (Martínez Nogueira, op. cit. b:2) En ese sentido y procurando identificar las concepciones y criterios básicos que gobiernan la implementación, pone la atención en dos enfoques, el de la **homogeneidad** y el de la **heterogeneidad**.

En el primer caso, el de la homogeneidad, se advierte una propensión a proyectar sobre la gestión social los modelos organizacionales que se aplican a otros ámbitos. Desde este punto de vista, los problemas a los que la gerencia –gestión- debe hacer frente no son diferentes a los desafíos de cualquier otra gestión, con independencia de la naturaleza de

²⁷ La gestión tiene así lugar en distintas **arenas, y en ese sentido cabe aclarar que**, “las políticas no son un tranquilo y neutro espacio administrativo sino una ‘arena’ política en la que convergen, luchan y conciertan fuerzas políticas. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, proceso político, élites y relaciones de grupos.” (Aguilar Villanueva, 1996; en Chiara y Di Virgilio, op. cit.:49)

²⁸ Si bien Martínez Nogueira en su texto utiliza el vocablo “gerencia”; queremos aclarar con Chiara y Di Virgilio (ut supra:40) que “...la gestión de la política social ha tendido a estar en las últimas décadas reducida a una ‘cuestión técnica’, centrada en la evaluación y gerenciamiento de ‘programas’, en particular aquellos dominados por la estructura y dinámica del financiamiento externo...”; y fue de hecho en ese contexto donde se popularizó la denominación de **gerencia social**. En este trabajo, por lo anterior, y siguiendo corrientes más recientes cuyos supuestos epistemológicos compartimos, preferimos entonces utilizar el término **gestión social**.

aquello que se gestiona o del contexto en que se lo hace. Esta propensión tiene como consecuencia recurrir a tecnologías de gestión convencionales y respaldadas por su aceptación y difusión en círculos profesionales vinculados a la administración, sin referencias a los ámbitos de aplicación. Martínez Nogueira (op. cit. b:2) señala que en los trabajos sobre gestión de programas sociales realizados por CEPAL, esta es la perspectiva que predomina, ya que allí se parte de nociones generales y “*principios*” de administración.

En el segundo enfoque, el de la heterogeneidad -el que es sugerido por el autor y adoptado para este trabajo-, se parte del reconocimiento de lo social como un universo de fenómenos, procesos y situaciones complejo; donde la intervención sobre lo social debe fundarse en evaluaciones que atiendan a lo específico de cada proceso y de cada situación, reconociendo la heterogeneidad de lo social, y por tanto de la gerencia -gestión- de estos procesos. De allí que se exprese que no hay gerencia -gestión- que no esté históricamente situada, que no sea socialmente construida; por eso “*hay gestiones diversas que deben atender a lo propio de cada intervención social, a las condiciones en que ésta se despliega, a la naturaleza de la población a que está dirigida y a las capacidades de los actores*”. (Martínez Nogueira, op. cit. b:3)

Ahora bien, para superar analíticamente el reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones e intervenciones en el campo de lo social, se apela a la estrategia que recomienda el autor, y que consiste en la construcción de una tipología de proyectos sociales, basándose justamente en las fuentes de esa heterogeneidad y/o contingencia. Para ello se recurre a algunas dimensiones relevantes que podemos operacionalizar. En el caso de esta tesis se tomará la tipología por él presentada y se procurará analizar dónde y con qué características particulares encuadran los CIC en estudio.

Las **dimensiones** a utilizar son básicamente tres²⁹:

1.- **La naturaleza de las tareas requeridas:** operacionalizado en función del grado en que estas tareas son programables, aspecto asociado con la disponibilidad de conocimientos explicitados, codificados y sancionados organizacional o profesionalmente como adecuados para resolver situaciones enfrentadas por el operador y que, por lo tanto, posibilitan la aplicación de respuestas anticipadas y estandarizadas. En esta dimensión se pueden identificar dos situaciones opuestas: a) la homogeneidad de las tareas, con elevada formalización, programabilidad y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos, y b) heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programabilidad y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos.

2.- **La interacción con los destinatarios de esa acción y la incidencia de su participación:** aquí importan la frecuencia y regularidad, carácter, intercambios, comportamientos que se generan entre el operador del proyecto y los destinatarios de su acción. Lo anterior difiere según los propósitos y las tecnologías a utilizar; en algunas circunstancias la entrega consiste simplemente en poner el producto o servicio a disposición del receptor para su alcance efectivo, en otros casos, el servicio no se

²⁹ Para describir estas tres dimensiones se ha tomado como referencia a Martínez Nogueira: op. cit. a, b y c; ya que estos artículos, junto con el de Chiara y Di Virgilio (op. cit.), contribuyen centralmente al marco analítico de este trabajo.

perfecciona si no hay una interacción con el receptor, siendo este a su vez insumo de la actividad. También aquí se pueden identificar dos situaciones polares: a) interacción nula o baja con el receptor y, por consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos de aquel, b) interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de la interacción.

3.- La coordinación interinstitucional: la implementación de los proyectos sociales supone la concertación y el establecimiento de alianzas entre diferentes ámbitos del Estado, organizaciones no gubernamentales de asistencia y promoción, organizaciones comunitarias, entre otras, y da lugar a diferentes arreglos institucionales, con vínculos diferenciados entre las organizaciones participantes, donde la gerencia –gestión– juega un rol central en el ajuste de las condiciones que operan para facilitar la integración y la coordinación de las tareas a través del diálogo y la negociación. En esta dimensión, el autor trae una diversidad de tipos de programas, ellos son los que siguen: a) con conducción centralizada, b) con ejecución tercerizada, c) ejecutados a través de redes, d) ejecutados por alianzas estratégicas, e) ejecutados por consorcios.

Una **hipótesis de trabajo** que surge de las dimensiones que propone Martínez Nogueira (op. cit. a:110-111), es postular que cuanto más heterogéneas sean las condiciones de producción de las prestaciones y de los servicios, tanto mayor será la incidencia de los receptores en la entrega efectiva; y cuanto mayor sea el número de organizaciones con responsabilidades directas o indirectas en la concreción de objetivos e impactos, mayor será el carácter estratégico de la gerencia y mayores sus requerimientos.

El cruce de estas dimensiones permite identificar cuatro tipos de programas y condiciones de implementación en relación a las dos primeras; y cinco modelos de ejecución de programas en función de la tercera. El desafío de esta tesis será –como se dijo– procurar encuadrar a los CIC en alguno de estos tipos, lo cual entendemos, facilitará su análisis, descripción, y las posibilidades de comparación entre la implementación del programa en distintos ámbitos de ocurrencia; ámbitos donde por otra parte, se reconoce los desafíos de la gestión en dos contextos, el intra-organizacional, y el inter-organizacional.

A modo de apretada síntesis, los tipos de programas que establece Martínez Nogueira (op. cit. a) en relación a la naturaleza de las tareas y la participación de los beneficiarios de la acción son los que siguen:

***Tipo I: Transferencia de bienes y recursos:** aquí se combinan homogeneidad de la tarea con interacción baja o nula con el receptor; sus objetivos no son alterar los atributos personales de los beneficiarios sino impactar en sus condiciones de vida, son de baja complejidad y proveen servicios tangibles. Ejemplos de los mismos son los de transferencias de recursos monetarios, suministro de alimentos, programas de inversión social como obras de saneamiento o provisión de agua potable, construcción de viviendas sin intervención del público-objetivo, entre otros.

***Tipo II: Servicios sociales profesionales:** aquí se combinan la homogeneidad de la tarea con la interacción media o alta del receptor; las actividades se despliegan en un medio técnico relativamente cristalizado, con estructuras, cargos y responsabilidades establecidos, pero las consecuencias de los servicios prestados o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad que permite el contexto social. Ejemplos de los mismos son la escuela, o en este caso los servicios relacionados con la educación que allí

se proveen, los programas sanitarios de carácter asistencial que mediante diversas tecnologías procuran prevenir, preservar o retardar el deterioro del bienestar personal y de la salud de los beneficiarios.

***Tipo III: Servicios “humanos” de desarrollo de capacidades y de inserción social:** aquí se combinan heterogeneidad de la tarea con interacción nula o baja del receptor; tienen por objetivo transformar significativamente al receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, del grupo o la comunidad y se procura la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Ejemplos de los mismos son los denominados servicios sociales personales o servicios humanos, y se incluyen también acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua (e incluso) de apoyo integral a microempresas asociativas.

***Tipo IV: Prestaciones asistenciales y de emergencia:** aquí se combinan heterogeneidad de la tarea con interacción media o alta del receptor; tienen por objetivo transferir por única vez prestaciones asistenciales a través de bienes o recursos para dar solución o alivio a situaciones de carencia o indigencia en el marco de emergencias de todo tipo. Ejemplos de ellos son las viejas prácticas de la beneficencia o de la caridad.

En relación a la coordinación interinstitucional, esta da lugar a cinco tipos de arreglo:

***Programas con conducción centralizada:** una organización tiene la responsabilidad exclusiva de proveer el servicio en un ámbito social o geográfico determinado.

***Programas con ejecución mercerizada:** una organización pública cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de tareas.

***Programas ejecutados a través de redes:** distintos actores, de forma voluntaria, y con reserva de capacidad de entrada y salida, hacen aportes al conjunto, aún cuando las organizaciones preservan también la autonomía para determinar las acciones a llevar a cabo.

***Programas ejecutados por alianzas estratégicas:** aquí las organizaciones participantes realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución pero de proyectos independientes.

***Programas ejecutados por consorcios:** cada organización se ocupa de uno de los componentes acordados o interviene a través de la movilización de recursos que se ponen a disposición del conjunto, aquí hay distribución de responsabilidades, fusión de recursos y objetivos compartidos entre organizaciones.

Hasta aquí nuestras consideraciones respecto de cómo (dimensiones de análisis) y desde dónde (marco analítico y conceptual) se procederá en el análisis de los casos elegidos; en lo que sigue, se proponen algunas consideraciones conceptuales sobre política social, su evolución histórica e institucional, hasta llegar a delinear las características centrales de su gestión en la actualidad de nuestro país.

III.- LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA: APROXIMACIONES A SU CONCEPTO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

Comencemos este capítulo diciendo con Grassi (2004:23) que *“en un estado democrático, una política de Estado es la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales.”* A partir de aquí vayámonos aproximando al término de política social.

Según Titmuss -quien sigue a su vez la obra de Marshall-, *“el término política social no es un expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda.”* (1981:37; en Repetto, 2010a:54)³⁰

Resulta relevante repasar entonces con Repetto (op. cit. a:47) las notas que caracterizan en sus tendencias más recientes al ámbito de la política social en América Latina, ubicándola a su vez *“en el entramado más amplio de la institucionalidad social”*³¹. Lo primero es hacer notar que el **Estado ha recuperado un rol activo** y de promoción en las Políticas Públicas en general, y en la política social en particular. Además, el énfasis está puesto en dos abordajes que pueden resultar complementarios: la **familia** como centro de la perspectiva de intervención; y el que coloca el acento en el **territorio** como base concreta para pasar del diseño a la implementación.

Siguiendo con lo anterior, dos son las cuestiones institucionales importantes en la actualidad: la **descentralización**, de larga data en América Latina; y la **intersectorialidad**³², que emerge más recientemente. A ello se le adiciona la idea de *“coordinación pro-integralidad”*³³, entendiendo la coordinación como una función estatal y al enfoque integral a través de cuatro posibles alternativas que no son excluyentes: *“1) Atender a la población destinataria como productora, consumidora y usuaria de servicios sociales del Estado; 2) Combinar medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas, que atiendan la urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción; 3)*

³⁰ Sobre este tema es interesante tomar en cuenta las consideraciones que hace Claudia Danani (2009).

³¹ Siguiendo a Repetto (2004; en Repetto 2009b:124), *“se interpretará a la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”*.

³² La noción de intersectorialidad remite *“a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales”*. Sus fundamentos son técnico-políticos, y los elementos básicos que forman parte del concepto corresponden a: integración, inclusividad y mancomunidad (Cunill Grau, 2005:1 y 2).

³³ En Repetto (2010a:60) se entiende por *“coordinación pro-integralidad”* al: *“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar.”*

Enfrentar no sólo las manifestaciones (“consecuencias”) de la pobreza sino también sus causas, 4) Buscar sinergias entre sectores y programas”. (Repetto, op. cit. a:66).

Cuando este autor alude específicamente a la gestión integral de un programa social nos remite a lo planteado por el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales)³⁴, donde se establece que ello implica:

*“a) un proceso permanente en tanto la gestión es el desarrollo completo de toda la vida del programa social (...);
b) el desarrollo y la relación continua entre los tres procesos de la gestión de un programa: la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones implementadas para transformar un problema social determinado; y
c) se orienta a lograr resultados (...); por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que transformen, efectivamente, estos problemas.”* (1999:10; en Repetto, 2009c:407)

Un último abordaje que cabe también mencionar aquí, y que es más amplio que el de la familia y la territorialidad permitiendo incluso la sinergia entre ellos, es el del *“enfoque de derechos y construcción/fortalecimiento de la ciudadanía, en tanto norte normativo que de un sentido claramente democrático al sistema integral de política social”*; sobre todo cuando se trata de PP relacionadas con la población de más alta vulnerabilidad, y por tanto, bajo nivel de organización e incidencia política y social (Repetto, op. cit. a:55; 67).

En otro artículo Repetto (op. cit. c:399,400) refiere directamente a un *“enfoque de protección social con base de derechos”*, desde esta perspectiva la protección no se limita a *“respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos (así) la titularidad de los derechos puede guiar las políticas públicas, es decir, orientar el desarrollo conforme el marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales.”*

Una cuestión novedosa de este enfoque es que la protección de los derechos aparece como un imperativo por el sólo hecho de ser seres humanos, y su logro no puede atribuirse ni a una conquista social ni a la política llevada a cabo por una administración en particular.

3.1.- Algunas consideraciones conceptuales sobre política social

Una forma de entender las políticas sociales, es *“interpretándolas como aquel conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida -aunque no exclusivamente- (a) prevenir, reducir y eventualmente tratar el riesgo social. Esto puede perseguirse de diversas maneras: mediante acciones destinadas a igualar a las personas,*

³⁴ El **SIEMPRO** es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local. (<http://www.siempro.gov.ar/>) sitio consultado el 9 de octubre del 2011.

a compensar las desigualdades a posteriori, o a prevenir que dichas desigualdades se traduzcan en riesgos de malestar extremos. (...) También puede afirmarse, de modo complementario al enfoque señalado, que las políticas sociales van más allá de enfrentar los riesgos, siendo parte constitutiva de la búsqueda de sociedades más integradas y promotoras de movilidad social ascendente (Repetto, Filgueira y Papadópulos, 2006). La generación de ingresos y el fomento de condiciones para un efectivo ingreso y permanencia en el mercado laboral son otros aspectos fuertemente relacionados con la política social.” (Repetto op. cit. d:37)

Hay que tomar en cuenta que los debates académicos respecto de “*qué*” es la política social, son relativamente recientes, aún cuando en la vida, en el mundo social y político, la política social no es tan “joven” pues nació con la “*mismísima*” modernidad capitalista. Si vamos a hacer referencia al “*mundo de la gestión*”, esto agrega la complejidad del “*cómo*”, es decir que preguntarse por el “*qué*” no es suficiente, siendo asimismo el campo de la política social un campo de **intervención**. (Danani, 2009:11-12)

La misma autora citada en el párrafo anterior, en la pág. 13 de su obra, nos remite a Sonia Fleury, quien clasificó a las concepciones sobre política social en cinco tipos, ellos son: “*finalísticas o teleológicas*”, conceptualizaciones que enfatizan la finalidad o – presunto- deber ser; “*funcionales*”, las que las definen por la función que cumplen; “*operacionales*”, las aproximaciones que se preocupan por los instrumentos que movilizan, en tanto política pública, “*sectoriales*”, las que subrayan las acciones en subcampos como educación, salud, etc., y “*relacionales*”, las que inscriben a estas políticas en la dinámica de relaciones de poder de cada sociedad. Más tarde agregó la “*dimensión distributiva*”, que está presente en toda política social. (Fleury, 1991:1-6)

Una última forma que se propone para abordar la definición de política social es “*por su objeto*”, es decir, aquello que constituye su objeto de intervención directa. Fleury inicia la reflexión señalando que el campo de la política social es **complejo**, en el sentido de que en él están contenidas múltiples dimensiones, que además relacionan entre sí: procesos político-culturales, económicos e institucionales. En definitiva, lo propio de esta política pública es que son **intervenciones sociales del Estado** cuyo objeto o campo de actuación, son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población. Esto último es lo central, si tomamos en cuenta los objetivos de este trabajo de tesis.

En ese sentido, Repetto explica que son un subconjunto de las políticas públicas y que no tienen un límite preciso, y siguiendo a Marshall sostiene: “*el término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda (1981:37). (...) Luego va más allá en su ligazón con otras áreas de acción pública y la considera como un sistema redistribuidor de ingresos*”. (2010:54)

El mismo autor, en base a la clásica tipología de Esping-Andersen (1993) sobre los regímenes de bienestar, define tres áreas fundamentales de la política social: aquellas de cobertura **universal**, las asociadas a la **seguridad social**, y las destinadas a enfrentar la **pobreza**.

Lo anterior es bien importante, sobre todo si tomamos en cuenta que la política social apuntada específicamente a la población de niños, niñas y adolescentes se debate justamente en encontrar un delicado equilibrio entre opciones (Gaitán Muñoz, 2006) que contemplan el abordaje universal o focalizado para estas políticas, la intervención a través de provisión de ayudas o servicios, la consideración de la equidad distributiva, y la acción local o global en lo que refiere a elección del escenario de la acción pública, toda vez que la comunidad internacional es la vía por la que primero se avanzó en el campo de las recomendaciones para el diseño y la aplicación de políticas apuntadas a esta población.

A los fines de este trabajo de tesis se ha buscado sistematizar lo aportado por distintas fuentes para poder cumplir con el **objetivo particular** planteado, que es el de **identificar** cuáles son las tendencias más recientes del ámbito de la gestión de la política social y sus modos de abordaje.

3.2.- La política social después de la crisis de 2001-2002

La crisis de comienzo de Siglo XXI -en el **Anexo 10.2** se presenta una breve reseña de la evolución histórica e institucional de la política social en Argentina, previa a esta etapa- en nuestro país actúa como un período bisagra en la historia de la política social argentina, propiciando un panorama que se perfila como un antes y un después de esta circunstancia.

“Con la llegada del nuevo gobierno en el año 2003 y durante los años siguientes (hasta el 2007 esto fue claro), desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en esa cartera en tres grandes líneas: una de carácter más ligada a la economía social, otra relacionada con la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad. Esta perspectiva, arropada en aumentos muy considerables del presupuesto del ministerio, que se vio reflejada por ejemplo en el aumento significativo de la cobertura a las pensiones no contributivas, declaró además el interés de conformar una ‘Red Federal de Políticas Sociales’, en la cual la intervención territorial se expresó en un abundante número de Centros de Integración Comunitaria (CIC)³⁵ que se fueron construyendo en años recientes. Avances muy parciales en el Plan Ahí, cuyo propósito declarado es la gestión integral en el territorio comunitario, se inscriben en una misma línea de intervención que requiere ser fortalecida en sus alcances y capacidades de gestión.” (Repetto y Chudnovsky, 2009d:34)

Lo anterior, no significa necesariamente una “desactivación” de los programas vigentes hasta entonces, los cuales suelen permanecer como “capas geológicas”, sin evaluaciones serias que ayuden a definir la pertinencia o no de su continuidad. (Repetto op. cit. d:33) Pero sí la “necesidad” de avanzar –como se explicó más arriba- hacia una mejor y más eficiente articulación entre el mencionado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y los otros dos programas creados a partir del 2005 para dar salida a quienes estaban en dicho plan: el Programa Familias (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social) y el del Seguro de Capacitación y Empleo (creado en el marco del Ministerio de Trabajo). (Repetto, op. cit. d:34)

³⁵ Tema este que es el objeto central de análisis del presente trabajo y que será abordado en profundidad en el Capítulo IV.

El escenario social del 2003, año de la asunción de Néstor Kirchner (ex presidente argentino, hoy ya fallecido), fue enfrentado por el gobierno a través de modos diversos, tres de ellos fueron señalados por Repetto y Chudnovsky (op. cit. d:38). El primero se relaciona con el activo rol del Estado para aprovechar un ciclo económico internacional favorable para el tipo de inserción que la economía argentina podía tener. Otro aspecto, también caracterizado por un activismo estatal novedoso para la política argentina reciente, se vinculó con un intento por mejorar la institucionalidad del mercado de trabajo, facilitando así que el fuerte crecimiento económico se reflejase en la creación de una importante cantidad de puestos de trabajo. En la misma línea, se puede mencionar lo acontecido en el ámbito de la salud pública, y en parte también en lo relacionado con el sistema educativo.

Así, “...se plantea la utilización del Familias (Familias por la Inclusión Social) como la plataforma principal de una red de protección integral para toda la población”. En este esquema, y según explican Cruces y Gasparini (op. cit. c:24;9), “está previsto que los Centros Integradores Comunitarios (CIC), emplazados en las localidades con beneficiarios y concebidos para integrar los servicios y prestaciones sociales y de salud del Familias, cumplan un papel cada vez mayor en la implementación del componente comunitario”.

Los programas sociales de transferencias monetarias se orientan a favorecer los hogares con menores y con jefatura femenina, hecho que se refleja precisamente en las condiciones de acceso al Plan Familias. “La distribución espacial de la protección social en general responde a la distribución espacial de la incidencia de la pobreza, con un ligero sesgo a favor del NEA, el NOA y la región Pampeana, en contra del GBA, Cuyo y la Patagonia”, tanto es así, que los programas como el Familias y el Seguro no están disponibles uniformemente en todo el territorio nacional. (Cruces y Gasparini, op. cit. c:16;35) A lo que hay que agregar que ha habido una proliferación de iniciativas subnacionales que también plantean un problema en términos de equidad (territorial), dado que sólo los residentes de las jurisdicciones de mayores ingresos cuentan con asistencia económica.

Por otro lado, Cruces y Gasparini (op. cit. c:25) coinciden con lo citado en el apartado anterior, pues ellos también consideran que “los programas de transferencias monetarias tienen una función que va más allá del alivio de una situación coyuntural de necesidad, y que constituyen en cambio instrumentos clave para la política de redistribución de ingresos por parte del Estado. En ese sentido, se buscan esquemas con cobertura amplia y de largo plazo, no ligados necesariamente a situaciones circunstanciales de desempleo o de pobreza transitoria.”

Se pone también de manifiesto una estrategia común en la región (América Latina), y que refiere a la consolidación de iniciativas particulares pero encuadradas en programas marco de amplio espectro, como son los casos del Bolsa Familia en Brasil, o el Puente-Chile Solidario. Existen, según estos análisis, importantes ganancias de eficiencia al establecer programas únicos y, también parece preferible reconocer y adaptar la intervención del Estado a distintas realidades territoriales mediante sub-componentes de un programa marco, más que planteando una dispersión de las intervenciones en materia social. (Cruces y Gasparini, op. cit. c:36)

Bonvecchi (2008:283) sigue en esa línea cuando sostiene que: *“tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Trabajo han desarrollado en paralelo redes territoriales propias, que en muchos casos han apuntalado la estrategia de traspaso de los beneficiarios del PJJHD (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). Mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se dedicó a expandir los Centros Integradores Comunitarios (CIC), el Ministerio de Trabajo hizo lo propio con las Oficinas de Empleo Municipales (OE). La expansión de las redes territoriales de ambas instituciones, junto con el lanzamiento de los programas alternativos, parece responder a la necesidad de reemplazar la desactivada red de consejos consultivos por otra red sobre la cual ejercer efectivamente el control directo. Ambas redes presentan la característica común de coordinar la presencia territorial del gobierno nacional con las autoridades municipales. En lo que respecta a las OE, se trata de ‘entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo, USE’ (MTEySS, 2008b). Por su parte, los CIC ‘constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal’ (MDS, 2008)”*.

Según lo expuesto, los pilares de los cambios ocurridos en la poscrisis se encontrarían en una concepción de Estado *“promotor”*, que implica una permanente articulación con los diversos sectores sociales; un enfoque de las personas, familias y comunidades entendidas como portadoras de derechos, y por eso mismo en situación de ser fortalecidos y empoderados; una concepción integral de las políticas sociales, donde el gobierno actúa coordinadamente, optimizando las intervenciones en la realidad social.

Al decir del Tercer Informe Periódico de la CDN (MDS, 2008:48; 52) y esto en directa vinculación con el Proyecto CIC que es el que nos ocupa en este trabajo, *“dichos ejes estratégicos tomaron cuerpo en los denominados Centros Integradores Comunitarios que constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas en el ámbito local.”* Haciendo llegar a estos CIC los denominados *“diagnósticos sociales integrales”* con la finalidad de posibilitar la planificación y aplicación de los distintos *“dispositivos de las políticas sociales, facilitando de esta manera el acceso a los derechos sociales a amplios sectores de la población hasta entonces marginados.”*

3.3.- La crítica al modelo de política social³⁶ vigente en los '90

Es recurrente en los discursos oficiales la crítica al modelo neoliberal de política social, el cual se juzga perimido e ineficaz en términos de su capacidad para solucionar realmente la problemática social de nuestro país; dado que *“la puesta en marcha de programas focalizados para paliar la pobreza no modificó la situación de exclusión sufrida por la sociedad argentina, aún a pesar de ciertas condiciones de reactivación económica asociada directamente al funcionamiento macroeconómico del país”³⁷*.

Transcribimos en lo que sigue párrafos extractados del material de estudio de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito

³⁶ Según Danani (op. cit.:25) se alude a modelo de política social cuando se trata de *“una cierta configuración global de la intervención social del Estado, que por observación y análisis es reconstruida como modalidad histórica”*.

³⁷ *“Transformación del Estado”*, Sección información general, MDS, 15-02-10
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota4.asp>

Comunitario³⁸ (2010), que ilustran acabadamente esta crítica acérrima al modelo de políticas públicas vigente en los '90, y en particular, al de política social:

“A finales de los años '90 la cartera programática del Gobierno nacional destinada a atender a la población en situación de vulnerabilidad social estaba integrada por unos 76 programas sociales focalizados³⁹ todos gestionados en su gran mayoría sobre una duplicación de estructuras administrativas y en un marco signado por un bajo rendimiento en términos de impacto, lo cual dio como resultado la pérdida de posibles ventajas de economías de escala con una fuerte tendencia a ser administrados en forma clientelar”. (Documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003)

*“...la política social, además, abandona el rol consolidatorio en la condición social que tradicionalmente ocupó y se fragmenta en intervenciones territoriales singulares, se focaliza en la pobreza y la marginalidad, se especializa en la atención a sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo técnicamente a **acentuar la segmentación**...”.* (Andrenacci, 2001)

Reforzando los argumentos precedentes, la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, comentaba en el 2° Congreso Nacional de Políticas Sociales realizado en Mendoza en 2004 que:

*“...si hacemos referencia a la **democracia** es porque creemos que su contenido real sólo es posible de 'llenar' si la entendemos y practicamos como el refuerzo de una verdadera ciudadanía. En los últimos años, hemos asistido fuertemente a un proceso que podríamos denominar de des-ciudadanización, es decir, creciente pérdida identitaria de los sujetos respecto a los procesos de inclusión social y **participación de la riqueza** creada socialmente. Por eso, cuando se habla de exclusión, tenemos que hacer hincapié y resaltar que estos procesos han causado el efecto de pérdida masiva en el **reconocimiento social**. No sólo desde las transformaciones en el campo de trabajo, que es estructurador de relaciones sociales y formador de **identidades colectivas**, también a nivel cultural y político. De aquí que el desarrollo social contenga una cosmovisión integradora de la multicausalidad social...”*⁴⁰

En el desenvolvimiento e implementación de las políticas sociales también se señala la relevancia del papel asumido por los Organismos Internacionales agrupados bajo el Consenso de Washington. Al respecto Carlos Vilas señala que “(...) varios de los ingredientes del paquete neoliberal habían sido parte integral de la política económica en regímenes autoritarios o francamente dictatoriales (...) El programa neoliberal fue asumido por un buen número de los gobiernos surgidos de procesos electorales. La promoción de la economía de mercado y el levantamiento de los mecanismos de intervención estatal se convirtieron en el núcleo estratégico de las nuevas democracias

³⁸ Esta Especialización está promovida por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y es considerada una de las condiciones de sustentabilidad del Proyecto CIC, junto con el Programa Médicos Comunitarios y otras iniciativas que aportan recursos humanos especializados a la ejecución de ese Proyecto. En el siguiente capítulo nos referiremos a este tema con mayor profundidad.

³⁹ Todo lo resaltado en esta parte proviene del texto original citado.

⁴⁰ Kirchner, Alicia, Ministra de Desarrollo Social Argentina. II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, 2004, Resúmenes de Paneles Asociación Argentina de Políticas Sociales; tomado del material de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (2010).

latinoamericanas, que pasaron a recibir la denominación de **democracias de mercado** (...).⁴¹

Asimismo: “(...) durante la década del '90 la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principal fue la reducción del aparato estatal a través de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y de achicamiento de las dotaciones del personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de ‘reformas de primera generación’ (...), junto con estas transformaciones en el tamaño del Estado, en las funciones a su cargo y en la composición de personal, se produjo otro fenómeno que ha pasado bastante inadvertido para los analistas de la reforma estatal: **La virtual desaparición de la presencia del Estado en el ámbito subnacional** (...)”.⁴²

En esta línea, Daniel Campione opina que en los '90: “Las políticas ya no son integrales, sino **“focalizadas”**, dirigidas a paliar sufrimientos individualizados y demostrables, en una orientación que privilegia la tranquilidad social y la “gobernabilidad” más que algún concepto de **desarrollo** social, a la espera que los ingresos provistos por el mercado provean las soluciones de mediano y largo plazo. Las concepciones ‘solidaristas’, contenidas en las políticas anteriores desaparecen, en procura que cada individuo (o a lo sumo el núcleo familiar) busquen resolver su propio destino”.⁴³

También: “puesto en crisis aquel modelo, todo el andamiaje de las políticas sociales pasó a ser contabilizado en la columna de los ‘costos’: Costos económicos por el peso del sistema de políticas sociales, aunando a la clausura del espacios potenciales de acumulación que ellas significaban. (...) Al reducir esos ‘costos’ se lanzó ávidamente un Estado cada vez más atado al poder económico, ya a partir de 1976 (...) con las reformas introducidas desde 1989 a la fecha, se delinea una nueva concepción de las políticas sociales, sin aspiración integradora, orientada ‘caso por caso’, con una general tendencia a la provisionalidad y **carencia de planes generales que las articulen**: La universalidad de las prestaciones es reemplazada por el particularismo (...)”.⁴⁴

Respecto de la crisis que a fines del año 2001 estalla en Argentina, los materiales utilizados para la capacitación de los especializandos sugiere que fue el emergente de “*una historia de saqueo y de avaricia*”, en la que lo privado avanzó sostenidamente sobre apropiando para pocos lo que era común de un pueblo. Un ejemplo que se cita es el efecto del denominado por aquel entonces: “corralito”, donde “*innumerables víctimas*”, entre las que se cuentan las que perdieron todos sus ahorros con la incautación de los depósitos bancarios, hasta los que perdieron toda manera lícita de obtener un ingreso, quedando desocupados. Y se enfatiza que a mediados de 2002 casi la mitad de la población estaba por debajo de la línea de pobreza.

⁴¹ VILAS, Carlos M. ¿Más Allá del Consenso de Washington. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. Buenos Aires, 2002; tomado del material de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (op. cit.).

⁴² OZSLAK, Oscar. El Estado transversal. En www.top.org.ar. ; tomado del material de la Especialización (ut supra)

⁴³ CAMPIONE, Daniel. El Estado en la Argentina .Cambio de paradigmas y abandono del tema social, en Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. EUDEBA. Buenos Aires, 2000; tomado el material de la Especialización (ut supra)

⁴⁴ Ut supra.

Se considera como signo de los tiempos la tendencia a “consolidar la especulación sobre la producción, la concentración sobre la distribución, la injusticia y la inequidad”. Todo en un contexto en el que se concibe a la soberanía estaba acotada y condicionada por un creciente y asfixiante endeudamiento externo e interno. “Endeudamiento de la Nación que ha sido el signo trágico de nuestra historia...”. (Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, op. cit.)

Ha sido entonces, según estos análisis, una constante histórica la imposición de condiciones para las políticas internas producto de la **deuda nacional**. La liberalización del comercio, la desregulación de la economía, la privatización de los servicios públicos, son producto de la “fiesta de dólares” que entraban por la puerta del crédito externo y salían por la otra del lavado de dinero o fuga de capitales.

“Finalmente la asfixia social de un ajuste estructural que condenó al hambre y la miseria a millones de argentinos, que hizo crecer exponencialmente el desempleo y hasta se apropió de los ahorros de los argentinos, hizo estallar a la población. Pero cuidado, la crisis no fue simplemente económica. Los indicadores económicos que abrevaron en el modelo neoliberal coadyuvaron a explicitar una debacle política –que incluyó lo institucional- social y cultural”. (Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, op. cit.)

Además, se señala que la crisis alentó la emergencia de nuevos actores sociales, que comenzaron a ocupar espacios antes reservados a los partidos políticos y las organizaciones sindicales. El dominio de la mediación en el conflicto social apareció invadido por nuevas estructuras organizacionales, con fuerte llegada a las esferas gubernamentales y cambiante capacidad de movilización y control social.

La reacción popular trajo aparejada la caída del presidente Fernando de la Rúa y de las políticas económicas de sus ministros Domingo Cavallo y Ricardo López Murphy, e impidió que el país diera en garantía de pago la recaudación impositiva, como estuvo a punto de hacerlo. “Crisis que fue el punto de inflexión del infierno a que nos sometieron”.

El proyecto de país que se destruyó era el de “distribuir para crecer, el de la visión política espacial, el del pleno empleo como garante del mayor nivel salarial, el de la integración latinoamericana, el de hospitales públicos que garantizaban que la salud no fuera un negocio para pocos, el de la Universidad Obrera, el de la ciencia y tecnología pueblo céntrica, el de la integración de nuestro interior, el de la planificación, el que llevó a más del 50 por ciento de la riqueza la participación de los asalariados, el que mientras se construía el nuevo país socorría con la transitoria e indispensable ayuda social, el de la solidaridad con los pueblos hambreados, el que donó trigo y carnes a la Europa devastada”⁴⁵.

Siguiendo la lógica de las fuentes citadas, la crisis de 2001 y 2002 le devolvió entonces el protagonismo a un pueblo que por razones diversas se dio cuenta que no era parte de ese proyecto. Cuando como producto del ajuste estructural y del neoliberalismo el desempleo se hizo presente en todo nuestro territorio, más de dos millones de personas se agruparon para trocar lo que producían, solucionando por sí lo que un Estado ausente no

⁴⁵ DI LORENZO, José Luis, Página 12, 2006; tomado del material de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, op. cit.

hacía. Los organismos internacionales prohibían la emisión monetaria, en cambio los clubes de trueque crearon su propia moneda, los créditos.

Desde la “*estrepitosa caída de la alquimia política que representó el Gobierno de la Alianza*”, la Argentina ingresó a un cono de sombra, impactada por una crisis de envergadura que puso en jaque a la sociedad toda, pero de manera muy particular a los sectores más vulnerables. Si el triunfo del neoliberalismo supuso una creciente fragmentación y atomización de la sociedad, es necesario comprender que esas transformaciones fueron posibles en el marco de la implementación de determinadas políticas sociales, donde la fragmentación social se correspondía con la fragmentación y dispersión de las políticas sociales.

Asimismo, es importante resaltar que las posibilidades efectivas de romper con la lógica neoliberal implica –siempre siguiendo a estos autores- una **autonomía del Estado respecto de lo económico** y no, tal como aconteció en los años '90, su subordinación. En este sentido, **la ideología neoliberal piensa la política como técnica o administración**, transformando a las personas en beneficiarios, en objeto y no en sujetos activos, estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado y desarticulando la participación social.

Hasta aquí lo traído del material de estudio de la mencionada Especialidad, donde como se comentó anteriormente, queda plasmada con claridad meridiana la opinión que oficialmente se sostiene respecto de los acontecimientos y decisiones acaecidos durante la década de los '90, remontándose a sus antecedentes, y proyectándose también hacia adelante, a lo que se entiende son sus consecuencias, la crisis sin precedentes vivida en el país a comienzos del siglo XXI. Cabe mencionar a esta altura, que este material se seleccionó especialmente para dar cuenta de estos procesos pues –en opinión de la tesista- visibiliza la posición de la gestión nacional, origen del Proyecto CIC aquí analizado, respecto de estos temas.

En ese sentido, y de acuerdo con la información que difunde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁴⁶, la gran contradicción de aquel momento –en referencia nuevamente a los '90- aparece entre crecimiento económico/empleo/disminución de la pobreza, impactando sobre la cuestión social de la exclusión, porque el nuevo paradigma, impulsado también en aquel entonces desde los organismos internacionales, se propuso para la gestión de la política social una visión “*residual*”, sosteniendo que al Estado le correspondía actuar allí donde el mercado no llegaba. Con lo cual se privilegiaba el crecimiento económico pero sin atender a sus consecuencias sociales, ni a que ese crecimiento se tradujera en mejores condiciones de vida para la población.

Es así que, de acuerdo con los documentos consultados, en la visión programática de la gestión de los Kirchner, que se inicia con el Presidente Néstor, y se continúa con su esposa, Cristina Fernández, aquella visión no se tradujo en mecanismos eficientes, pues el mercado y la iniciativa privada actuando libremente, y el gasto social focalizado en diferentes grupos vulnerables, lo que produjo fueron errores de inclusión y de exclusión, que luego fueron reparados –y sólo en parte- por las políticas masivas y de emergencia implementadas por el Gobierno provisional en 2002.

⁴⁶ Transformación del Estado”, op. cit.; en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota4.asp>.

En lo que sigue, se expondrán las tendencias más recientes en política social en Argentina, y el discurso del Gobierno Nacional respecto de cual es el sustento ideológico, teórico y metodológico que las sostienen.

3.3.1.- La gestión de la política social en la era Kirchner

Las nuevas directrices establecidas para la política social en Argentina pueden sintetizarse en tres palabras o ideas fuerza: **promoción, territorialidad e integralidad**. En lo que sigue, analizaremos la significación que adquieren estos conceptos en la gestión social del Gobierno Nacional, central en este trabajo de tesis por cuanto el Programa CIC es vástago directo de esta concepción.

Con la finalidad de afrontar las consecuencias de la crisis de 2001-2002, y generar una transición con las medidas de emergencia tomadas bajo la administración Duhalde, durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner se buscó brindar contención social a través de la simplificación y concentración de los 76 programas que en ese momento se encontraban vigentes. Para esto se los redujo a tres planes que se plantearon como flexibles y que tomaron como perspectiva la integralidad de las necesidades sociales y del territorio, buscando promover a las familias y el empleo para desencadenar procesos de inclusión social y restituir derechos postergados.

Estos tres planes son: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra”; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, “El Hambre Más Urgente”; y el Plan Nacional FAMILIAS por la Inclusión Social -para ver una presentación resumida de sus componentes centrales ir al **Anexo 10.2**-.

A su vez, y profundizando esta tendencia, desde el gobierno se afirma que: “...*el proyecto nacional y popular, iniciado en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner y que continúa en la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se profundiza con la Asignación Universal por hijo y el Plan Argentina Trabaja entre otras medidas tendientes a mejorar la distribución del ingreso y sostener un modelo económico basado en la necesidades de las personas*”.⁴⁷

En el marco de estos planes, se desarrollan diversas estrategias de intervención, como afirma el discurso oficial: “*entendiendo que el desarrollo humano solo es posible si se reconoce a la persona como sujeto de derecho con protagonismo popular; al Estado le corresponde trabajar sobre las condiciones que hagan posible este protagonismo. En esta perspectiva el **Plan Ahí -Ahí en el lugar-**, los **CIC -Centros Integradores Comunitarios-** y las **Mesas de Gestión Local** son estrategias que favorecerían esta construcción colectiva, bisagra*”⁴⁸ entre el modelo neoliberal y el Proyecto Nacional y Popular”.

En esa línea, se propone un Estado que asuma un papel “articulador”, esto es, que sea capaz de:

*Rearticular los lazos solidarios a partir de la participación y la promoción social.

⁴⁷ Material de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, op. cit.:36.

⁴⁸ **LA BISAGRA - POLITICAS SOCIALES EN ACCIÓN** -. También tomado del texto de la Especialización, ut supra:36. Todo lo resaltado es del documento.

- *Reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos, a partir de la inclusión social.
- *Articular la política social en función de las comunidades, el territorio y las identidades sociales.
- *Abordar a las personas como ciudadanos y actores activos y partícipes, sujetos de derechos y no meros beneficiarios pasivos.
- *Integrar a la política social con la política económica, con eje en la familia y el trabajo, evitando la “dispersión focalizada” y la “visión estigmatizante de la pobreza”.

En el siguiente esquema se visualiza gráficamente el sentido articulador de la nueva política social:



Fuente: ESPECIALIZACIÓN en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (2010), Módulo 3, Políticas Sociales, Universidad Nacional de Lanús, pág. 39.

Respecto la **integralidad**, esta concepción surge como contrapunto del reconocido fracaso de las acciones anteriores, fundado en su carácter puntual, errático y sin coordinación. La integralidad supone entonces “un trabajo de unificación y articulación de recursos”⁴⁹, teniendo como vector la **dinámica territorial** propia de cada zona, sea provincia, municipio o región, y remarcando dos ejes principales:

- *La familia, las personas y sus derechos.
- *La equidad territorial.

En cuanto a la **promoción**, las políticas sociales así concebidas, procuran la participación activa de los actores para dar respuestas a las problemáticas de la comunidad, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia y vinculando lo estrictamente ‘social’ a una política que no se escinda de lo ‘económico’. Esto implica un involucramiento del Estado Nacional en la toma de decisiones, en articulación con otros actores institucionales definidos por los territorios. Así es que se afirma que: “*la noción de ‘promoción social’ que había quedado relegada en los últimos años, es rescatada por la actual política social*”.⁵⁰

⁴⁹ Documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003; en el material de la Especialización, op. cit.:38.

⁵⁰ Material de la Especialización, ut supra:38.

En referencia a la planificación, se sostiene que: *“el compromiso de integralidad de acciones de gestionar las políticas sociales desde la realidad territorial y de trascender hacia una real promoción, encuentra su complementación en una planificación que rescata, fortalece y apoya acciones preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, y evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil”*⁵¹.

La idea entonces es crear una “(...) *línea de acción (que es) la opción por programas integrales diseñados cerca o con la participación de implementadores y receptores...*”, es lo que Luciano Andrenacci llama la “*desfocalización de la asistencia social*”⁵².

Hasta aquí la reseña con la que se procuró presentar una conceptualización de política social y sus tendencias más recientes. En lo que sigue abordaremos de lleno el Proyecto CIC, que es la política pública cuya implementación miraremos a través de los dos casos seleccionados.

⁵¹ Documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003; en el material de la Especialización, op. cit.:38.

⁵² Andrenacci, Luciano. Miseria de la Política Social argentina. Bs. As., 2001; en el material de la Especialización, ut supra:38.

IV.- PROYECTO CIC : LOS CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS

Procurando cumplir con el segundo objetivo particular de este trabajo de tesis, en lo que sigue, se buscará **describir** y caracterizar el Proyecto CIC, particularmente en lo que hace a su diseño y formulación.

Para comenzar la descripción, encuadraremos a este Proyecto dentro de la concepción de política social que esgrime el Gobierno Nacional, tratando de evidenciar la coherencia encontrada entre sus presupuestos y las grandes líneas trazadas en este sector de la política pública por la administración kirchner.

Más adelante nos referiremos al origen del Proyecto CIC, las estrategias a desplegar desde allí, sus componentes centrales, las concepciones que lo guían, las condiciones de sustentabilidad hacia delante, y en el último apartado –a modo ilustrativo-, se enumerarán los CIC ejecutados en el territorio nacional.

4.1.- Los CIC y la Política Social del Gobierno Nacional

Tal como quedó en evidencia en el capítulo anterior, el primer distingo en términos de política social -desde el discurso oficial- viene dado por el acento puesto en diferenciar la gestión del Gobierno Nacional que se inicia con la presidencia de Néstor Kirchner -y se continúa con la de Cristina Fernández-, de la gestión de la política social de la década de los '90.

Bajo este supuesto, se afirma que la “*concepción política neoliberal*” está agotada, y que la cuestión social tiene que ver ahora con una política de integración articulada y no focalizada, pues el “*asistencialismo como aliviador social, perpetua modelos que deben desterrarse, porque siempre han sido la contracara de la Justicia Social. (...) Es necesario (entonces) trabajar desde una política social integral, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino como colectivos humanos y desde sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un "espacio inclusivo" que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial.*”⁵³

Así entendido el Estado, y teniendo como herramienta principal la política social, éste se considera responsable de garantizar a todos los ciudadanos el derecho a alimentarse, a la salud, a la educación, y a tener oportunidades de trabajo. Para ello se requiere de una institucionalidad fuerte y articuladora, con un rol activo y de inversión social, para construir una práctica política basada en el reconocimiento de sujetos activos. Desde esta perspectiva se afirma que no es posible reducir la aplicación de la política social a un plan de ingresos.

Y no es posible tampoco uniformar respuestas ante las particularidades y realidades diferentes; la política social es mucho más compleja y el desafío que se propone la gestión social del gobierno es ir más allá de lo que homogeneiza, de “*las respuestas enlatadas que se exportan como programas y que sirven para enfrentar supuestamente problemáticas*

⁵³ “Políticas sociales integradas”, sección información general, MDS, 15-02-2010
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota1.asp>

parecidas”. Esas respuestas pierden impacto porque no producen cambios al no tener en cuenta las particularidades, y no producir inversión para el desarrollo social. Esta es, de modo sucinto, una enunciación de la denominada “*política social integral*”, tal como se difunde a través del Ministerio de Desarrollo Social, gestionado hasta ahora, y ya desde el gobierno de Néstor Kichner, por la Ministra Alicia Kichner.⁵⁴

Es así que, de acuerdo con lo desarrollado en el capítulo anterior, la política social se construye alrededor de tres planes, con responsabilidades institucionales distribuidas y articuladas complementariamente:

*Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

*Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, “El Hambre Más Urgente”

*Plan Nacional FAMILIAS por la Inclusión Social.

Estos planes se gestionan desde una Red Federal de Políticas Sociales, cogestionada por la articulación de Nación, Provincias, Municipios, Organizaciones y Sociedad Civil; a través de “*un modelo de gestión integral que coloca como centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos, sin discriminaciones basadas en cuestiones de origen étnico, casta, religión, discapacidad, género, edad, afiliación sindical o política. Un modelo creado a partir de un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas capaz de combatir los vicios de las burocracias institucionales que es una manera de corrupción*”⁵⁵.

Según se enuncia, una de las pautas que guían el modelo es la **Equidad**, traducida como la identificación de la **Vulnerabilidad Social**; de acuerdo a grupos poblacionales (comunidades aborígenes, desocupados, grupos de alto riesgo social, adicciones, etc.); en situaciones críticas agudas y/o crónicas (emergencias climáticas, catástrofes, violencia familiar, discapacidad, etc.); atendiendo los distintos grupos etéreos (desarrollo infantil, adolescentes, tercera edad, etc.); y según las posibilidades territoriales.⁵⁶

Otra de las cuestiones que se aborda, y que tiene directa relación con los Centros Integradores Comunitarios, es la de la territorialidad de la acción en política social. De ahí que en la concepción teórica de la creación de estos Centros subyace la idea de atender a los territorios más vulnerables. Este proyecto **se inició a fines del año 2004**, y han sido localizados en una primera etapa -según información publicada por el Ministerio de Desarrollo Social⁵⁷- en 500 comunidades. Su objetivo es que desde estos Centros Integradores se busca integrar los servicios y prestaciones sociales y de salud, y el desarrollo de los planes nacionales. De ahí que éstos Centros se definan como motores para el desarrollo local, como educadores populares, y se apunte con ellos a promover y asistir en temas de salud pública y problemáticas sociales.

⁵⁴ “El desafío de las nuevas políticas sociales”, sección información general, MDS, 15-02-10
http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_2.asp

⁵⁵ “De conceptos y prácticas”, sección información general, MDS, 15-02-10
http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_9.asp

⁵⁶ “De conceptos y prácticas”, op. cit.; en http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_9.asp

⁵⁷ “La aplicación territorial de estas políticas”, sección información general, MDS 15-02-10
http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_8.asp

En línea con esta prédica, una de las propuestas concretas de esta gestión de gobierno fue que desde los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo, Educación, Planificación Federal y Economía se trabaje en una gestión asociada para atender las funciones que les compete; siendo el instrumento articulador de estos Ministerios el Consejo Nacional de Políticas Sociales.⁵⁸

4.1.1.- El Plan FAMILIAS y la acción de los CIC

Según lo expuesto en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social⁵⁹, este es un Plan considerado central en la política de Estado del gobierno nacional, porque *“tiende a promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración, la presencia de valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana. Se trata de estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre género de los miembros de la familia y que a la vez garanticen que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social”*.

El ámbito familiar se sitúa entonces como fundamental para la aplicación de las políticas sociales. De allí que el desarrollo de este plan comprende acciones de protección, prevención, asistencia, acompañamiento y promoción. Lo anterior, según se explicita, comprende: un plan de ingreso, pensiones asistenciales, líneas de trabajo con adolescentes y el proyecto “Incluir” dirigido a los jóvenes.

También se enuncia que este Plan atraviesa transversalmente a los otros dos planes más arriba mencionados (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, “El Hambre Más Urgente”), y se integra a ellos en una retroalimentación permanente. Con los programas de ingreso -se dice- se ha iniciado una transformación que está en su segunda etapa. La primera la marcó el inicio del pago con tarjeta que apuntó a acrecentar los ingresos (devolución del 15% del IVA) y a hacerlos mas transparentes. La segunda la marcó la consolidación del Registro Único de Beneficiarios, registro que cruza los datos nacionales, provinciales y municipales. La tercera etapa apunta a transferir del programa de ingreso Jefas y Jefes de Hogar a las madres solas que así lo deseen al Plan de Ingresos Familia, en donde lo que se busca es fortalecer los aspectos de salud y educativos tanto de la madre como de los niños.

En lo anterior, el énfasis está puesto en diferenciar la lógica del Plan Jefes que era la “contraprestación laboral”, de la lógica del Plan de ingresos Familia que es la *“capacitación no solo de los hijos sino también de la madre para su desarrollo y empleabilidad futura desde otras posibilidades de acceso”*. Pues en el discurso oficial, *“el problema del desarrollo social no se resuelve con el solo acceso a un programa de ingreso social; lo mas importante es acrecentar las capacidades de las personas para colocarlas delante de los procesos”*. De esta manera, y en palabras textuales del documento “Rendir cuentas es ética práctica”⁶⁰, la política social deja el concepto de subordinación a la

⁵⁸ “La institucionalidad de la gestión”, sección información general MDS, 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_5.asp

⁵⁹ “MSD y sus planes nacionales”, sección información general, MDS 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_6.asp

⁶⁰ “Rendir cuentas es ética práctica”, sección información general, MDS 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_10.asp

política económica de décadas anteriores para realizarse de manera integrada en una política socio-económica.

Desde esta perspectiva, las políticas que se están implementando se ejecutan bajo la concepción de esa integralidad anunciada como el centro vertebral de toda la política social. Así, se busca que *“los Programas, Proyectos, Actividades y Acciones sean parte de un proyecto colectivo, con responsabilidades compartidas y asumidas por un Estado Nacional Activo y Presente, desde una Red Federal, junto a la Sociedad Civil y el Sector Privado”*⁶¹.

El Flan FAMILIAS comprende entonces a:

- * El “Programa FAMILIAS por la Inclusión Social”
- * Los “Centros Integradores Comunitarios”
- * El “Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia”

En cuanto a la operatoria, el Programa FAMILIAS, importante por su vinculación con los Centros Integradores Comunitarios, empezó a delinearse en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a comienzos de 2005, con el objetivo fundamental de promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos (Ministerio de Desarrollo Social, 2005). Este programa incorporó a los antiguos beneficiarios del Programa de atención a grupos vulnerables –subprograma de ingreso para el desarrollo humano (PAGV-IDH)–. Asimismo, incorporó mediante traspaso voluntario a perceptores de Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). (Cruces et. al., 2008b:22-23)

El Familias incorpora un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el PJJHD, limitando la cantidad de hogares que pueden optar por el traspaso. Está destinado a beneficiarios del PJJHD, jefes o jefas de hogar con nivel educativo menor a secundaria completa, y dos o más hijos menores de 19 años a cargo (o discapacitados de cualquier edad), o una mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. Como se estableció en el capítulo anterior, el programa apunta principalmente a mujeres, lo cual se refleja en su estructura de beneficiarios.

El acceso al subsidio está sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones relacionadas con la educación y la salud. Los beneficiarios deben cumplir con el calendario de vacunación para los menores, con los controles médicos para las embarazadas y con la regularidad escolar o la culminación del nivel secundario o polimodal para los niños a cargo del titular. El cumplimiento de estas condiciones se verifica dos veces al año con la presentación de certificados del Plan nacional de vacunación y de los controles bimestrales de las mujeres embarazadas, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud, y la presentación de la constancia de matriculación inicial y del certificado de regularidad escolar de los niños de 5 años a 19 años.

Además del ingreso no remunerativo, se ofrecen becas mensuales para facilitar el término educativo y de la formación profesional y o laboral, y se realizan actividades de

⁶¹ “MSD y sus planes nacionales”, op. cit.; en http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_6.asp

apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria, que funcionan en los Centros Integradores Comunitarios con que cuenta el programa.

Entre los elementos que distinguen al FAMILIAS del PJJDH cabe destacar que los beneficiarios perciben un aumento del monto de la prestación y que tiene en cuenta la composición del grupo familiar. Por otra parte, y según los enunciados de esta política, en lugar de exigir una contraprestación laboral o de capacitación, que en la práctica resulta muchas veces difícil de ejecutar, se concentra incentivar la asistencia escolar y los controles de salud, contribuyendo de este modo a mejorar el capital humano de las nuevas generaciones.

4.2.-Los CIC: presupuestos básicos

Los **Centros Integradores Comunitarios** -o también llamados Centros de Integración Comunitaria- (CIC) *“constituyen (para este gobierno) un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal”*. (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC5.asp>)

Así definidos, se conciben como espacios públicos con potencial para profundizar el desarrollo local desde los mismos territorios; con la finalidad de contribuir al trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, enfatizando el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social, lo que redundaría en un impacto directo en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades donde estos Centros se despliegan. Asimismo, *“desde una perspectiva territorial, los Centros Integradores Comunitarios se proponen profundizar y desarrollar las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades, teniendo como eje el desarrollo local en la activación de los recursos en poder de las comunidades”*⁶².

En base a lo anterior, y continuando con lo informado en ese sitio web del MDS en la propuesta de estos Centros se explicita el interés de combinar: el **empoderamiento de las comunidades**, que se activan participando en diversas tareas realizadas a través de estos Centros; la **coordinación de políticas públicas** de desarrollo social y de atención primaria de la salud; y el **desarrollo local**, estimulado desde el propio territorio. Incluso se explicita que el objetivo principal enunciado para su acción es: *“implementar un **modelo de gestión pública integral** en el territorio nacional (...)”*.

En este Proyecto **se reconoce a la familia como eje de la inclusión social**, en tanto promotora de la integración social, y, por tanto, se establece que el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar.

Además de ello, las intervenciones deben ser planificadas de *“abajo hacia arriba”*, pues requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio, y deben ser concebidas de acuerdo con las necesidades sociales detectadas. Por último, y también a través de lo difundido en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la política social se aborda desde el **enfoque de la promoción**, según el cual el Estado debe

⁶² <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC5.asp> Información descargada de ese sitio el día 17 de abril del 2010.

posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

4.3.- El surgimiento del Proyecto CIC

Según lo expuesto por la Ministra Alicia Kirchner (2007), el embrión de los CIC son los centros vecinales, los Salones de Usos Múltiples o de uso comunitario que se entienden como “modos de organización popular”. El antecedente histórico más próximo al modelo CIC lo constituye un primer centro de estas características que se inauguró en la Provincia de Santa Cruz, en Río Gallegos, que hoy lleva el nombre de Centro Integrador Comunitario de Santa María de Belén.

Así, se relata que la experiencia se inicia en la década de los 70’ en el Barrio General Belgrano de Río Gallegos, donde según se cuenta al no haber un lugar físico para el trabajo de organización comunitaria, se solicitó un trailer de Vialidad Provincial para posibilitar las reuniones de los vecinos. Esta acción sirvió de ejemplo a otras, y al cabo de un corto tiempo se dieron experiencias similares en otros barrios de esa ciudad sureña. “*Las redes eran trailers, casas de material ligero donadas y otras prestadas*”, las actividades que allí se emprendían y los servicios que se prestaban, apoyo escolar, cultural, entre otras, eran aportadas solidariamente por los vecinos. Si bien las experiencias fueron exitosas, quedaron interrumpidas con el advenimiento de la dictadura militar.

Fue en 1987, bajo la intendencia de Néstor Kirchner, cuando se ponen en marcha los Centros Integradores (CENIN) en Río Gallegos, reconocidos efectivamente como el primer embrión de los CIC. “*Con ellos se inicia (...) una tarea social, de salud, cultural, recreativa y comunitaria, en un mismo espacio en los barrios de la ciudad*” (Kirchner, op. cit.:10).

Luego, en 1991, cuando Néstor Kirchner asume como Gobernador de Santa Cruz, se encara esta política con proyección provincial. Más tarde, ya desde la Presidencia de la Nación, los CIC se impulsan como “*uno de los pilares fundamentales de la organización e integración inclusión social, con participación popular en todo el territorio nacional*”. (Kirchner, op. cit.:10)

Enmarcados en lo que se anuncia como la “nueva concepción de las políticas sociales”, los CIC asumen un trabajo de **articulación** entre: Nación, Provincias, Municipios, Organizaciones Sociales y Políticas y la Sociedad Civil; a la vez que –como se viene diciendo- articulan tres Planes Nacionales: Plan Nacional Manos a la Obra, Plan de Seguridad Alimentaria y Plan FAMILIAS⁶³.

En la misma línea de esta nueva concepción para la política pública, los CIC buscan materializar el “*abordaje integral de las problemáticas sociales*”, el que se entiende por un lado, como la contribución al “*desarrollo de la persona, su familia y su contexto*” (Kirchner, op. cit.:18); y por el otro, como la superación de las desarticulaciones y fragmentaciones de las políticas sectoriales, ineficaces frente a la complejidad de lo social.

⁶³ Tal como se explicitó también en el capítulo anterior.

Son espacios no sólo físicos, sino –fundamentalmente, según se dice- socio-políticos de encuentro e identificación de actores, desde una perspectiva multisectorial y multiactoral.

Es así que se habla de un trabajo de unificación y articulación de recursos, de circuitos administrativos y gestiones compartidas, con el objetivo de flexibilizar las relaciones y generar sinergias entre las capacidades sociales y humanas y los distintos niveles estatales. En el esquema anunciado para la política social en Argentina, los CIC *“representa(n) una de las expresiones más activas de la participación organizada”*. (Kirchner, op. cit.:15)

Su diseño procura entonces generar un espacio promovido por el Estado pero para ser construido y habitado *“por y con”* la comunidad, esto es, que desde una perspectiva territorial, se supone que potencian las posibilidades de una vida democrática; *“son el Estado presente en el territorio”*. (Kirchner, op. cit.:17)

4.4.- Las estrategias de acción de los CIC, funciones asignadas

De acuerdo con lo consignado en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, la modalidad de trabajo supone una serie de **estrategias desplegadas** para el cumplimiento de ese objetivo principal, a saber:

***Integralidad:** *“La intervención profesional (comprendida en las instancias de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación) deberá ser realizada de manera interdisciplinaria y articulada con el fin de brindar una atención integral que responda a la concepción de la persona como ser bio-psico-social.”*

***Asistencia, Prevención y Promoción:** *“El equipo de trabajo del CIC abordará los distintos aspectos de la atención (asistencia, prevención y promoción) construyendo estrategias que puedan intervenir en las necesidades sociales y de salud que no son expresadas de manera inmediata”.*

***Participación Comunitaria:** *“Promover la participación de la comunidad en las instancias de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de las distintas actividades que se desarrollen. El acceso a la información, el espacio y las decisiones del CIC deberán generarse con formas participativas y (a través de la) toma de decisiones colectivas”.*

Estas **estrategias de gestión**, están orientadas a mejorar la calidad de vida de la población integrada por los sectores más vulnerables, a través de los siguientes lineamientos:

***Intervención integral:** Evitando la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos e impulsando un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

***Abordaje territorial:** Las políticas sociales deben concebirse a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente desde el terreno geográfico.

*Articulación interjurisdiccional: Se considera la articulación en varias dimensiones de la intervención, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.

*Mirada colectiva: Porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas.

*Planificación de "abajo hacia arriba": Las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo con las necesidades sociales detectadas.

*Fortalecimiento de Espacios Participativos: Antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas.

*Promoción del desarrollo local y la economía social: Hay que partir de lo local para proyectar las actividades económicas identificadas como motor de crecimiento. La cultura, los saberes y las tradiciones son centrales en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social.

*La familia como eje de la inclusión social: La familia es promotora de la integración social y el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.

*Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad: Los jóvenes en situación de pobreza que no estén acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos, se enfrentan a una situación de doble vulnerabilidad: Son jóvenes y pobres. El Estado debe promover acciones para incrementar la participación en procesos que los orienten a su inserción y permanencia en el mercado laboral. En el caso de los adultos mayores, el Estado debe establecer un orden de prioridad para esos sectores, otorgando protección con el objetivo de integrarlos.

*La Política Social desde el enfoque de la promoción: El Estado debe posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Las **funciones** fundamentales de los CIC, se relacionan con las acciones desplegadas a los fines del Desarrollo Social y de la Salud, impulsando la promoción social y la prevención socio-sanitaria a través de la participación de las instituciones involucradas de manera tal de responder de modo conjunto a las demandas y necesidades planteadas en el territorio.

En relación con las funciones explicitadas, se proponen las siguientes **líneas de acción** concretas:

*Coordinar políticas de Desarrollo Social y de Atención Primaria de la Salud (prevención, promoción y asistencia socio-sanitaria).

*Brindar atención y acompañamiento a los sectores vulnerables.

- *Realizar acciones que promuevan el desarrollo local.
- *Integrar a las instituciones y organizaciones comunitarias favoreciendo el trabajo en red.
- *Promover actividades culturales, recreativas y de educación popular.

4.5.- Los componentes centrales del Proyecto CIC

Como se sabe, los CIC asumen dos componentes centrales según su formulación. Uno de ellos, el abordaje sanitario, se enmarca dentro de la estrategia de **Atención Primaria de la Salud** (EAPS), la cual *“tiene como principio el derecho a la salud garantizando el acceso irrestricto de toda la población a la misma”* (op. cit., 2007:18). El segundo componente se refiere al abordaje integral desde la perspectiva del **Desarrollo Social**, por ello se asumen estrategias desde lo educativo, laboral, cultural, deportivo, el sentido de pertenencia y la identidad.

Tomando en cuenta estos enfoques, los CIC comprenden⁶⁴:

- *Información sobre las Políticas Sociales y Sanitarias que son implementadas a nivel nacional, provincial y municipal.
- *Realización de diagnósticos socio-comunitarios, tendientes a fortalecer la planificación de acciones futuras⁶⁵.
- *Atención de demandas espontáneas de la comunidad desde un enfoque interdisciplinario.
- *Identificación y caracterización de necesidades de la población con capacidades diferentes, y diseño e implementación de actividades tendientes a mejorar su calidad de vida.
- *Atención y acompañamiento a los sectores vulnerables.
- *Cuidado materno-infantil, estimulación temprana como apoyo al funcionamiento de jardines maternales o centros de desarrollo infantil.
- *Apoyo a los derechos de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos desde actividades integradas.
- *Promoción y acciones de articulación para la reivindicación de los derechos inherentes a los pueblos originarios presentes en la comunidad.
- *Promoción del desarrollo local, a través del diseño, ejecución y evaluación de proyectos productivos y sociales, con el asesoramiento y capacitación en economía social.
- *Fortalecimiento de la participación e interrelación entre los distintos actores comunitarios e institucionales y organizaciones comunitarias favoreciendo el trabajo en red.
- *Promoción del desarrollo de medios locales de difusión y comunicación social como radios, revistas, boletines, etc.

Según la misma fuente, en la primera etapa de su implementación, los CIC fueron ubicados en los lugares más vulnerables del país. Y comprenden los siguientes servicios: atención primaria, diagnóstico y laboratorio, atención generalista en salud y otros como prestaciones odontológicas, pediátricas y ginecológicas. Se brindan también servicios de desarrollo infantil, seguridad alimentaria, alfabetización, acción social, capacitación para la producción en oficios, son alguno de ellos.

⁶⁴ Tomado íntegramente de: Kirchner, 2007:19 a 21).

⁶⁵ En el documento se aclara que en la mayoría de los casos estos diagnósticos son participativos.

Por todo lo anterior se afirma que “*cada vez que se inaugura un Centro Integrador Comunitario, se pone en marcha una herramienta para transformar la realidad, por eso las palabras clave que lo definen son participación, compromiso y trabajo*”. (Kirchner, op. cit.:21,22)

4.6.- Las concepciones del Proyecto CIC: institucional, territorial y física

Las tres concepciones que guían el trabajo en el campo son: la institucional, la territorial y la física. A ellas nos referiremos en buena parte de lo que sigue.

En cuanto a la primera, **la institucional**, se define una modalidad de trabajo en el territorio donde se considera fundamental la participación de la comunidad y las organizaciones sociales, en interrelación con los tres niveles del Estado: nacional, provincial y municipal, de acuerdo con tres estrategias que se establecen como centrales: **Integralidad⁶⁶; Asistencia, Prevención y Promoción⁶⁷; y Participación Comunitaria⁶⁸**.

Las pautas de trabajo que guían el modelo CIC son, según se expresa: la corresponsabilidad entre un Estado presente y una comunidad participativa y en movimiento; la Equidad; la Ética Pública y el Trabajo en equipo⁶⁹.

4.6.1.- Los actores involucrados y sus relaciones

4.6.1.1.- Nacionales

Los CIC son impulsados en su origen por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y es acompañado desde el principio –según se dice- por el Ministerio de Salud, no sólo desde su rol hacia la atención primaria, sino para posibilitar la implementación del **Programa Médicos Comunitarios⁷⁰**.

En la etapa de ejecución de las obras de construcción de los CIC se suma el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, financiando parte de los insumos desde el Programa Componente Materiales, aportando recursos del Programa Jefes y Jefas de Hogar y realizando monitoreo técnico, certificación y desembolsos financieros.

⁶⁶ Integralidad: las intervenciones tanto en la etapa de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación, deberá ser realizada –según se sostiene en pág. 24- de manera de brindar una atención integral, donde cada persona se concibe con ser bio-psico-social.

⁶⁷ Asistencia, Prevención y Promoción: el equipo de trabajo del CIC, compuesto por: equipo de Salud, trabajadores sociales, promotores territoriales y especializandos en Abordaje Territorial, cumplirá con estas tareas implementando estrategias que permitan resolver las necesidades sociales y de salud, incluso aquellas que no son expresadas de manera inmediata.

⁶⁸ Participación Comunitaria: los actores involucrados son, como se dijo, el Estado en sus niveles nacional, provincial y municipal, las organizaciones de la sociedad civil, y las diferentes expresiones activas de las comunidades locales.

⁶⁹ Respecto del trabajo en equipo, en las páginas 26 y 27 de este documento se establece que es necesario integrar las miradas de los actores involucrados para constituir un proceso político-formativo a través del cual se alcancen diversas formas de protagonismo popular. En ese sentido, la sistematización de la experiencia se considera una herramienta importante para el despliegue de procesos de aprendizaje colectivo desde la perspectiva de la educación popular.

⁷⁰ Más adelante se explicitan las líneas generales de este Programa.

Las obras se ejecutan con Cooperativas de Trabajo conformadas y capacitadas especialmente. En esta instancia se suma el Ministerio de Planificación Federal con aporte financiero destinado a capacitación y mejora de ingreso de mano de obra.

El Ministerio de Desarrollo Social colabora con recursos humanos y técnicos de gestión y seguimiento, parte del costo de insumos materiales y equipamiento social incluyendo vehículos utilitarios; mientras que los integrantes de las Cooperativas de Trabajo son incorporados al sistema de monotributo social. Por su parte, Salud y Ambiente, aporta equipamiento específico.

4.6.1.2.- Provinciales

Según este documento, la totalidad de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fueron convocadas a participar del Proyecto CIC, solicitando su adhesión y la priorización de localizaciones. Se sumaron entonces las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Luego de la etapa de sensibilización y consenso de las áreas específicas de cada jurisdicción; en la fase de gestión de los CIC ejecutados, y a partir de su efectiva habilitación, la coordinación con provincias se hizo más necesaria y se suscribieron Convenios específicos de Gestión Nación-Provincia-Municipios, y en varias de ellas se conformaron mesas de articulación provincial al efecto.

Muy importante en este punto es que el documento destaca que el aporte esencial de las provincias es el de asegurar la dotación de recursos humanos profesionales, insertar al CIC en su sistema de atención primaria, acercar los programas provinciales y apoyar a los municipios en el sostenimiento del Proyecto en su integralidad.

4.6.1.3.- Municipales

Los municipios son el organismo ejecutor de las obras, capacitadores de las cooperativas de trabajo, responsables de la adquisición e instalación del equipamiento, administrador de los edificios terminados y soporte de las **Mesas de Gestión Local**⁷¹.

Kirchner (op. cit.) relata que los intendentes de todas las localidades priorizadas fueron convocados a jornadas de sensibilización en las que responsables del Ministerio de Desarrollo Social explicaron la decisión estratégica de impulsar el proyecto. También se menciona que dado el éxito de los resultados alcanzados, se dio posteriormente una demanda generalizada por parte de los municipios, así como la solicitud de repetir las experiencias en muchos de ellos.

Otro dato a tomar en cuenta desde el punto de vista de la descripción institucional del Proyecto CIC es el rol que cumple la Mesa de Gestión Local. A decir del documento (pág. 30), *“en el CIC no se imponen proyectos, se construyen con las representaciones de la Mesa de Gestión. Su titularidad no es del municipio, no es de la provincia, no es de la*

⁷¹ Más adelante se explica qué son y cómo funcionan las Mesas de Gestión.

nación, es del pueblo y su gente y la gente tiene que encontrar su lugar en los servicios, en las soluciones, y en la construcción de las propuestas”.

Desde este documento no se propone una definición y/o conceptualización de lo que es una Mesa de Gestión, lo que se hace es presentar el relato de grupos de vecinos pertenecientes a distintos CIC ejecutados, y que describen con sus palabras de qué se ocupa esta institución. Según algunos de ellos, la Mesa de Gestión podría ser definida como:

“un lugar donde la gente se puede reunir como vecino del barrio para participar en la programación de cómo quiere que funcione el CIC (...) Es una mesa abierta en la cual puede participar toda persona que traiga propuestas responsables, serias y que tenga ganas de trabajar para la comunidad (...) Inicialmente esta mesa deberá recibir una lluvia de ideas de las que luego entre todos, se elegirá la que más se ajuste a la comunidad”⁷².

“el objetivo es la planificación y ejecución de proyectos sociales que surgen de las distintas necesidades de la comunidad de la región. (...) siendo necesaria la plena participación de la comunidad, pudiendo también interactuar y articularse con las distintas instituciones comunitarias de la región”⁷³.

“la Mesa de Gestión, cumple un rol primordial en el Centro Integrador Comunitario, ya que el mismo es un espacio multiactoral y asociativo”⁷⁴.

“cada integrante de la Mesa de Gestión, se halla comprometido con las problemáticas comunitarias, es por ello que se informan, toman parte, deciden y gestionan en conjunto”⁷⁵.

“en principio la Mesa de Gestión se reúne una vez por semana, y las decisiones son tomadas de acuerdo al voto de la mayoría”⁷⁶.

En palabras de un vecino del CIC de Florencio Varela citado en el documento: *“El CIC (es) un lugar de gestión donde se articula Nación, Provincia, Municipio y lo Vecinal. Un lugar de gestión participativa...”* (Kirchner, op. cit.:38)

El apartado referido a las Mesas de Gestión Local concluye con la siguiente afirmación: *“...puede apreciarse cómo las políticas sociales planteadas con eje en los derechos, se institucionalizan en una red macro (Nación, provincia) y una red micro (municipio y representantes de organizaciones sociales). (...) Esta institucionalización permite recrear un hilo conductor que lleva a que las políticas sociales asuman una identidad nacional”*⁷⁷.

Respecto de la concepción **territorial**, se sostiene que los CIC promueven y permiten el fortalecimiento de: las identidades comunitarias, el desarrollo de la Economía Social, la prestación de servicios; todo a través de la participación de cada comunidad

⁷² A partir del relato de un vecino del CIC de Florencio Varela, en Kirchner, op. cit.:31.

⁷³ A partir del relato de vecinos del CIC del Triángulo de Don José, en Kirchner, ut supra:32.

⁷⁴ No se establece en el documento quiénes relatan estas experiencias. Ver Kirchner, ut supra:32.

⁷⁵ No se establece en el documento quiénes relatan estas experiencias. Ver Kirchner, ut supra:33.

⁷⁶ No se establece en el documento quiénes relatan estas experiencias. Ver Kirchner, ut supra:33.

⁷⁷ Tomado de Kirchner, ut supra:36.

territorial en espacios de reflexión, integración de proyectos y capacitación en: deporte y recreación, la discusión de problemáticas, la construcción de ciudadanía, la mujer, la familia, los derechos de los niños y niñas y el aprendizaje de oficios.

En este punto se pone especial acento en el trabajo cooperativo de construcción de los CIC, por cuanto se lo relaciona directamente con las posibilidades de generar un mecanismo de inclusión social pues –según se dice– *“la comunidad no puede ser mera receptora de programas, sino que la persona y sus derechos son un fin en sí mismo”*. (Kirchner, op. cit.:38-39). Como este no es el foco del presente trabajo, avanzaremos sobre lo referido a la prestación de servicios, cuestión esta que sí nos parece central.

En ese sentido, cuando se enumera el tipo de servicios y prestaciones a los que apunta el Proyecto CIC, se alude a: *“la atención social y sanitaria, servicios de apoyo escolar, de seguridad alimentaria, trámite de pensiones a la vejez, discapacidad, madre de siete hijos, control del niño sano, de la madre embarazada, la entrega de remedios por el (Plan) Remediar, el Plan Materno Infantil y el Plan FAMILIAS implican trabajo en terreno y la prestación de servicios de atención de salud, de pensión y cobertura social”*. (Kirchner, op. cit.:44-45)

Es más, el apartado concluye con la siguiente afirmación: *“una familia con una problemática social determinada encuentra una respuesta preventiva o de protección a su salud, a sus relaciones vinculares, a sus posibilidades de desarrollar emprendimientos, en definitiva, posibilidades de integración social”*. (Kirchner, op. cit.:45)

Otro tema para nosotros importante es lo referido a la generación de espacios participativos, cuestión esta que se define como parte destacada del Proyecto CIC por cuanto los Centros Integradores son entendidos como *“nuevos espacios de participación e integración social”* (Kirchner, op. cit.:45), proponiéndose fortalecer la promoción de las propias capacidades comunitarias a través de talleres participativos en los lugares donde funciona cada uno de ellos.

Según el documento, *“es dable destacar que los mismos son cualitativamente ricos en tanto a que los actores involucrados los consideran un mecanismo legítimo y genuino de expresión local, dando lugar a su apropiación”*. El supuesto de la formulación en estos términos es que estas instancias les permiten a los vecinos visualizarse e incluirse en las actividades y acciones colectivas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades y para el impulso del desarrollo local en las mismas, facilitando la toma de conciencia *“respecto a sus derechos, saberes y capacidades”*. (Kirchner, op. cit.:45,46)

En referencia a que el espacio de los CIC contribuye a generar espacios de construcción de ciudadanía, en el documento se presenta un testimonio de un especializando del CIC de Aristóbulo del Valle, Misiones, fechado en noviembre de 2006 que afirma lo siguiente: *“...la población posee capacidades instaladas y que ésta instancia genera expectativas y alternativas por ellos vistas, más allá de la posibilidad de acceder a recursos económicos es la posibilidad de influir en tan importante proceso”*. (Kirchner, op. cit.:51)

Como se afirmaba más arriba, en la formulación del Proyecto se reconoce a la familia como eje de la inclusión social, en ese sentido, se traen al documento las palabras

de otra especializando⁷⁸, en este caso del CIC Leandro N. Alem, Misiones, diciembre 2006, ella plantea: *“las políticas sociales reconocen el papel que proporcionan las familias y la comunidad al bienestar de las personas, para suplir las dificultades de acceso a bienes y servicios. Es por esto que en los talleres se convoca y se busca la participación activa de la familia, padres, hijos, abuelos, instando a un diálogo que los considere como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de las capacitaciones o subsidios. Esto nos permite orientar las acciones, hacia las causas de las situaciones problemáticas por las que atraviesa la comunidad, involucrándolos en la detección y solución de las mismas”*. (Kirchner, op. cit.:53)

La última concepción que según se establece guía el Proyecto CIC, es la **física**. Hace referencia a que el Proyecto se propone fortalecer desde ella al **Modelo de Gestión** a partir de: la integración de los Ministerios, la ubicación geográfica de los CIC -en el **Anexo 10.3** se encuentra una referencia a los CIC ejecutados-, y su arquitectura.

Con respecto al trabajo integrado de los Ministerios, en el documento se expone explícitamente que el Proyecto fue una decisión política, y que para materializarla fue necesario articular la acción y los recursos de varios de ellos, el de Planificación Federal, el de Trabajo, el de Salud y el de Desarrollo Social. A esta coordinación debió sumarse la de los gobernadores y municipios involucrados.

La ubicación de los CIC -como se dijo antes- está en los lugares más críticos del país, cuestión esta que fue diseñada estratégicamente junto a gobernadores e intendentes porque justamente el objetivo de la política es llegar a los sectores de más alta vulnerabilidad y según se expresa, porque el objetivo no es sólo *“la prestación de servicios de salud y comunitarios sino fundamentalmente (...) la generación de participación, porque cuando se participa realmente se producen los cambios”*. (Kirchner, op. cit.:56)

La arquitectura de sus edificios intenta *“remarcar el concepto integrador del modelo de gestión (...) Las áreas específicas de salud, acción social y usos comunitarios se localizan en torno a patios que permiten desarrollar actividades controladas al aire libre. El Salón de Usos Múltiples cuenta con accesos secundarios, lo que permite su utilización en horarios no convencionales. Los locales del área de acción social permiten usos alternativos, como salas de reunión, de capacitación y de exposiciones. Los espacios externos cumplen múltiples funciones recreativas y también para exposición de emprendimientos y ferias”*. (Kirchner, op. cit.:57)

Veamos en ese sentido otra afirmación al respecto que aparece en el documento consultado:

“...el CIC es una concepción institucional, territorial y física, amalgama y cristaliza una política superadora, porque no admite compartimentos estancos. Da respuestas porque las construyen juntos pueblo y gobiernos y responde a realidades. Es quizás esta reflexión, el principio de su sustentabilidad”. (Kirchner, op. cit.:58)

A la hora de analizar nuestros casos, veremos si cuestiones como esta se constatan en la realidad.

⁷⁸ Más adelante nos referiremos a la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario.

4.7.- La sustentabilidad del Proyecto CIC

La clave de la sustentabilidad de esta política social, según su diseño, es lograr el fortalecimiento de las capacidades locales y el apropiamiento del CIC por parte de la comunidad. En base a este supuesto, la sociedad “*se apropia de un **modo de trabajar** las políticas sociales en el territorio, donde se significan también institucionalmente los sectores públicos*”⁷⁹. (Kirchner, op. cit.:61)

Hay en este sentido un doble canal que garantizaría la sostenibilidad a largo plazo del Proyecto CIC, por un lado se requiere de condiciones materiales y la integración de políticas; y por el otro, de construcciones simbólicas e institucionales que se refieren justamente a lo anterior, al proceso de intersubjetividad y retroalimentación con la comunidad.

La Ministra Kirchner a través del documento que se viene citando, sintetiza las condiciones de sustentabilidad del siguiente modo: el respaldo económico del Gobierno nacional, para la construcción y equipamiento de los CIC; el recurso humano: Programa Médicos Comunitarios del Ministerio de Salud de la Nación, Especialización en Abordaje Territorial que está articulada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y el aporte de recursos humanos de la Nación, provincias y municipios; la comunidad, participando a través de la Mesa de Gestión.

El **Programa Médicos Comunitarios** merece una mención aparte. A este se incorporan profesionales al sistema público a través de un programa de capacitación de recursos humanos en salud, fue creado por el Ministerio de Salud de la Nación bajo la gestión del Ministro Ginés González García, y en el marco del Plan Federal de Salud que se despliega junto a los gobiernos provinciales, municipios y universidades, se desarrolla la formación gratuita y en servicio para profesionales que se desempeñan en Centros de Salud barriales y CIC, y se espera de ellos que desplieguen un amplio trabajo en terreno.

El objetivo de este Programa es “*diseñar estrategias de intervención efectiva para mejorar las condiciones de vida en el marco de la participación comunitaria*” (Kirchner, op. cit.:64), y a través del mismo se desarrollan el Postgrado en Salud Social y Comunitaria y el Postgrado en Metodología de la Investigación para lo Social y Comunitario para los que se otorgan becas de formación y apoyo económico financiadas por Nación.

Otro de los temas mencionados es el de la **Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario**, esta carrera está destinada a “completar y profundizar el proceso de formación, capacitación, y fortalecimiento de las potencialidades de los profesionales comprometidos con el cambio social, a partir de (un) proceso de aprendizaje en servicio, que realicen y recuperen desde la propia práctica metodologías, modalidades y capacidades locales, en un marco de construcción federal, multiactoral e integral”⁸⁰. Además, es una formación de la que se esperan respuestas basadas en la integralidad de los problemas, con alcance nacional y que permita superar “*las marcas estériles de la concepción que nutrió el espíritu de una porción significativa de los programas sociales y académicos de épocas anteriores: la fragmentación sectorial,*

⁷⁹ El resaltado es del documento.

⁸⁰ La Bisagra – Políticas Sociales en Acción; en Kirchner, op. cit.:70-71; 72.

los puntos ciegos de la visión focalizada y la escisión tecnopolítica de la gestión". (Kirchner, op. cit.:72)

Además, según se expresa en el documento, entre otras actividades, se desarrollaron y viabilizaron proyectos de intervención comunitaria en diversas líneas de trabajo como: Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Promoción de capacidades e integración de personas con necesidades especiales, y Economía Social y desarrollo local. También se incorporaron a la formación becada a profesionales agentes de gobiernos municipales, provinciales y del propio Ministerio.

Los contenidos de esta Especialización tienen relación con: dinámica comunitaria, sus actores y redes relacionales; las políticas sociales actuales y la promoción de derechos ciudadanos con propósitos de desarrollo humano integral; y el desarrollo local como lógica de promoción social y como medio de fortalecimiento de la participación y la inclusión social.

En cuanto a las competencias profesionales que se esperan obtener, estas se relacionan con: articular los planos asistenciales, preventivos y promocionales; percibir la realidad social tomando como eje organizador la dimensión territorial; aplicar la planificación estratégica y otros instrumentos de programación y gestión de proyectos y programas sociales; y operar en la implementación de planes sociales.

"En los CIC se de la posibilidad de gestar un nuevo modo de hacer, con que se logra superar la fragmentación, recorriendo contradicciones y desencuentros, trabajando la dialéctica unidad-diversidad, acercándose a la construcción de un proyecto de futuro" (...) "Para nuestro modelo, el CIC es: de puertas abiertas; de servicios de personas para personas; con un trabajador conciente y protagonista de su trabajo; desde un proyecto de defensa de la vida; con un despertar de las fuerzas de la misma comunidad; con un servicio de salud comunitaria y no de la enfermedad". (Kirchner, op. cit.:78,79)

Hasta aquí las referencias al diseño y formulación del Proyecto CIC, en lo que sigue, se abordarán los contenidos que se consideran centrales para tener un panorama actualizado de cuál es la situación de la niñez en términos de normativas y acciones públicas que bregan por su protección.

V.- LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: SUJETOS DE DERECHO BAJO EL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

Este capítulo tiene como finalidad cumplir con lo propuesto en el tercer objetivo particular formulado para esta tesis, el que se refería a presentar una breve descripción del Paradigma de la Protección Integral para los niños, niñas y adolescentes, y su implementación en la normativa internacional y de ámbito doméstico.

Además de ello, y habiéndolo formulado como una de las tendencias actuales en la gestión de la política social, se ofrece un sucinto panorama del denominado Enfoque de Derechos o Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH).

Este enfoque es sugerido para cualquier abordaje de políticas públicas que contemple a la niñez como una de sus poblaciones objetivo, y este es precisamente el caso del Proyecto CIC al que nos referimos en el capítulo anterior.

5.1.- Las Doctrinas de la Situación Irregular y de la Protección Integral

La infancia tal como la definimos hoy, es el resultado de un largo proceso de transformación en nuestras sociedades, cuyo origen puede datarse en el siglo XVII. Previamente, la infancia no era percibida como una etapa definitiva en la vida de un ser humano, sino que los niños eran concebidos como una prolongación del adulto y/o como un ser incompleto. Hay dos doctrinas que como marco jurídico y teórico, abordan la cuestión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Una de ellas es la de la “Situación Irregular” (o del Patronato), cuyos comienzos datan de fines del siglo XIX, la otra, es la de la “Protección Integral”, con raíces en la doctrina de los Derechos Humanos, surgida a fines del siglo XX.

Durante la Modernidad, sobre todo con los abusos provocados por la Revolución Industrial, aumentó la preocupación por la situación de la infancia y se tomó conciencia de que los niños debían ser protegidos de alguna manera. Es en este contexto, cuando se impone la doctrina de la situación irregular, que consideraba a los niños como objeto de intervención del Estado, el que podía disponer de ellos a través de la institución de la tutela, bajo el supuesto de la “situación de peligro material o moral”, relacionada generalmente con las condiciones de pobreza y marginalidad sociales.

Sin embargo, es el siglo XX el que trae consigo cambios sustanciales en esta materia, a tal punto que es considerado “el siglo del niño”. La preocupación por la infancia llega a los círculos reformistas y a los cientistas sociales, y se espera la intervención del Estado para garantizar el bienestar social⁸¹ de los niños.

En 1948 se da la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de Naciones Unidas (NU), la que hace referencia a los derechos sociales, los que junto con los civiles y políticos conforman los derechos de ciudadanía de los que nos habla Marshall (1992; en Gaitán Muñoz, op. cit.:65) y que tuvieron, como se ve, reconocimiento previo a los derechos de la niñez.

⁸¹ Gaitán Muñoz (2006:66) toma el concepto de bienestar social –y desde esta perspectiva escribe- como expresión y como forma de materialización de los derechos sociales, entendidos como derechos de ciudadanía y como derechos universales.

Es en 1959 cuando la Asamblea General de la ONU adopta la Declaración Universal de los Derechos del Niño, en Ginebra, donde en 1924 se había dado la Declaración de Ginebra que fue su antecedente. Más tarde, treinta años después para ser exactos, el 20 de noviembre de 1989, se aprueba la **Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN)**.

A partir de entonces los niños comienzan a ser considerados **sujetos de derechos**, antes que como **objetos de protección**, significando con ello nada menos que el reconocimiento de su condición de seres humanos, de sus capacidades, el respeto a su dignidad y de sus necesidades específicas.

Esta revolución desde el punto de vista académico y doctrinario, se traduce en un súbito interés por la infancia como objeto de estudio, y justamente data de esa época el desarrollo de las denominadas “ciencias del niño”, la pedagogía, la pediatría y psicología, e incluso, la sociología. (Gaitán Muñoz, op. cit.:66)

La necesidad de modificar la legislación que regía la vida de los niños elaborada durante la prevalencia de la doctrina de la situación irregular provocó en algunos países, incluida la Argentina, un cambio sustancial en algunas de las leyes que estaban vigentes –o que todavía están vigentes, en algunos casos- y en las prácticas jurídicas y de asistencia social que ellas conllevaban, surgiendo numerosos problemas no sólo en el diseño sino también en la implementación del nuevo sistema de protección integral de derechos para la infancia.

Las diferencias entre un menor objeto de protección, a través de lo que se denominó “caricias que asfixian” por parte del Estado, y que derivaban de la doctrina de la protección irregular, donde se podía disponer del niño sin garantías de sus derechos; y la doctrina de la protección integral, donde el Estado tiene la obligación de garantizar al niño, sujeto de derechos, un desarrollo normal y armónico, supone consideraciones axiológicas, metodológicas y prácticas concretas diametralmente opuestas, pero a la vez, hay que tomar en cuenta que ambas doctrinas están orientadas a proteger a los niños, con lo cual las diferencias pueden tornarse sutiles –en algunos casos y circunstancias-, haciendo aún más difícil la transición entre un sistema de protección, y el otro.

Como se ha visto hasta aquí, las relaciones entre la infancia, la sociedad, la familia y el Estado, fueron variando a lo largo de la historia de la humanidad, de cada sociedad, y de cada momento. De ese proceso, lo que en la actualidad se destaca, es la existencia de fuertes contradicciones en las prácticas que se llevan a cabo respecto de los niños y adolescentes, unas posicionadas en la situación irregular, otras desde la perspectiva de la protección integral de derechos.⁸²

⁸² Es más, y aunque el tema escapa ya al contenido de este trabajo, cabe mencionar que a fines del siglo XX surge desde la sociología un nuevo enfoque para la cuestión, el que se denominó Nueva Sociología de la Infancia (NSI). El mismo considera la posición de los niños respecto del bienestar, y se aproxima a la CDN porque uno de sus paradigmas es tomar al niño como sujeto de derechos, como un actor social; “*la infancia es un producto humano, la infancia es una realidad objetiva, el niño es un producto social*”. (Gaitán Muñoz, op. cit.:68) Desde este enfoque se critica la construcción social vigente de la infancia, donde el niño no es tomado como un “ser humano” (*human being*), sino como un “potencial humano” (*human becoming*). Mientras que para este nuevo paradigma, la infancia es una categoría social, un componente estructural estable aunque los miembros de esa estructura se renueven continuamente. Esta línea de investigación fue desarrollada en el proyecto “*Childhood as a Social Phenomenon*”, y con este marco, se define a la infancia

5.2.- La adecuación de la normativa y el entorno jurídico

5.2.1.- En la Comunidad Internacional

En relación a los antecedentes en la Comunidad Internacional, y a modo de sintetizar los principales hitos del esfuerzo a ese nivel tendiente a alcanzar un sistema de protección de los derechos del niño, un paso importante de la comunidad de Estados hacia el amparo de estos derechos fue sin lugar a dudas la Declaración de los Derechos del Niño del año 1924 (Declaración de Ginebra), aprobada por la Liga de las Naciones en una época en la que los derechos humanos eran considerados un asunto interno de los Estados. (Díaz, op. cit.)

Luego de este primer avance, la responsabilidad “especial” de los Estados con respecto a los niños fue constatada reiteradamente, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, en la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959, en el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos así como en el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos aprobados por la Asamblea General de las NU en 1966) y las Reglas de Beijing para la administración de justicia de menores (Naciones Unidas 1985). (Stanley, op. cit.:117)

Pero es en 1989 –como se menciona más arriba- donde se produce el gran salto en términos de involucramiento de los Estados para procurar respetar, proteger y realizar y/o cumplir (Carriquiriborde. y Sandoval Terán, op. cit.) los derechos del niño, pues en ese año la Asamblea General de las NU aprobó la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**, convirtiéndolos en sujetos del derecho internacional. Esta Convención, con la ratificación de veinte Estados, entró en vigor nueve meses después. Uno de los aspectos centrales de la Convención, es que se reconoce al Estado como principal responsable de los derechos que poseen los niños por ser tales, y esta obligación es jurídicamente vinculante, con lo cual se espera que despliegue estrategias que permitan afrontar estos compromisos.

Según la CDN, los niños son tanto sujetos de derecho como también objetos de cuidado y asistencia. A los efectos de esta Convención, “niño” es “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (CDN, Art. 1). Los derechos del niño aquí consagrados extienden a esta población los derechos de que gozan las personas adultas; aunque reconocen también la particular situación y las necesidades específicas de los

como “el período de la vida durante el cual un ser humano es tratado como niño, y las características culturales, sociales y económicas de este período” (Frones, 1994:148; en Gaitán Muñoz, op. cit.:68). Así, es posible relacionar a los niños con los contextos globales. Los niños son personas con derechos y obligaciones respecto de las cuales deben operar los principios de igualdad y diferencia, del mismo modo que se postulan para otras minorías sociales. Esta minoría social de la infancia se define como tal justamente por la edad, sobre ella se funda la limitación de sus derechos, y es por ello que sus intereses están representados por sus padres o los sustitutos de estos. Esta dependencia de los niños respecto de los adultos está basada en menos derechos, mayor protección; y esto es precisamente lo que cuestiona este enfoque. Una frase que condensa estas últimas miradas respecto de la infancia, y que nos pone en la ruta de ir más allá de lo establecido en la Convención, es la que sigue: “es así como la CDN, aún cuando constituye un avance significativo respecto a la anterior doctrina de la situación irregular de la infancia, es todavía un instrumento histórico limitado. Como afirma Cussianovich, se hace cada vez más necesario hacer el tránsito desde la doctrina de protección integral de la CDN hacia una tercera doctrina de protagonismo infantil y juvenil efectivo”. (Vergara del Solar, 2009:35)

niños: el derecho a la familia, el derecho a un tratamiento especial por la justicia penal, la protección de los niños en conflictos armados, etcétera.

La CDN constituye el tratado internacional de derechos humanos que cuenta con el mayor grado de adhesión (Schellinski, 1998: 140; en Stanley, op. cit.)⁸³. En América Latina la ratificación de esa Convención se efectuó en el marco de los procesos de transición a la democracia. Es por ello que la discusión sobre las formas de entender y tratar a la infancia, encarada tradicionalmente desde una perspectiva asistencialista y tutelar, cedió paso a una visión en términos de ciudadanía y derechos que forma parte del discurso más amplio sobre los derechos de la ciudadanía en la democracia. De este modo, la doctrina acerca de la “situación irregular”, producto de una concepción de los jóvenes como objeto de tutela y represión, fue sustituida por la de “protección integral”, que considera a niños y niñas como sujetos plenos de derecho.

Como sostiene la demógrafa Eleonora Rojas Cabrera (2009) en su tesis de maestría: *“convertir en realidad los principios que sustentan los derechos de la infancia implica que los gobiernos tomen medidas al respecto. Cuando un Estado ratifica la CDN asume el compromiso de ‘tomar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos’ en dicho tratado. Esto se traduce en la obligación de todos los niveles de gobierno de cada Estado Parte de enmendar y promulgar leyes y políticas que pongan plenamente en práctica la Convención”*.

De ahí que el principio vital que consagra la CDN es el del “interés superior del niño”⁸⁴, y a partir del mismo es que deberían construirse las políticas e intervenciones para proteger a la infancia y a la familia en la realización de sus derechos.

La CDN entiende el bienestar de la infancia como valor social, de ahí que los niños tienen derecho a cuidados y asistencia especiales; y es a especificar estas atenciones especiales a lo que principalmente se dirige la Convención. (Bardy et. al., 1993:12; en Gaitán Muñoz, op. cit.:7). Estos derechos pueden ser clasificados en tres tipos:

***Provisión:** se refiere al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta.

⁸³ La CDN fue ratificada por todos los Estados del mundo excepto dos: Somalia, cuyo gobierno carece de reconocimiento internacional, y los Estados Unidos de América.

⁸⁴ Según la Ley Provincial de Córdoba N° 9944/11, art. 3: **Interés superior.** *A los efectos de la presente Ley se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente a la máxima satisfacción -integral y simultánea- de los derechos y garantías reconocidos en esta Ley y los que en el futuro pudieren reconocérsele. La determinación del interés superior debe respetar: a) Su condición de sujeto activo y portador de derechos; b) Su derecho a ser oído cualquiera sea la forma en que se manifieste, y a que su opinión sea tenida en cuenta; c) El pleno desarrollo personal, armónico e integral de sus derechos en su medio familiar, social y cultural; d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común; y f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida de la niña, niño y el adolescente a la residencia o lugar donde ellos hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia. Este principio rige en materia de patria potestad, pautas a las que se ajustará el ejercicio de la misma, filiación, restitución de la niña, el niño o el adolescente, adopción, emancipación y toda circunstancia vinculada a las anteriores, cualquiera sea el ámbito donde deba desempeñarse. Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.*

***Protección:** es el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado de prácticas y actos abusivos.

***Participación:** el derecho a hacer cosas, a expresarse a sí mismos y a tener voz, individual y colectivamente.

Este último derecho a la participación es, en la opinión de las corrientes más vanguardistas –como las que se comentaron al final del capítulo anterior-, el más novedoso, pero también el más restringido en su aplicación y el menos desarrollado.

Una de las principales virtudes de la CDN es la atribución de derechos a los niños por sí, como personas. Los Estados reconocen los derechos y se comprometen a velar por su cumplimiento y a generar sistemas de seguimiento de los avances. En ese sentido, visibiliza los problemas, y a partir de ello pueden establecerse bases de resolución.

En cuanto a lo que podríamos denominar los “defectos” de la Convención, y esto también en palabras de las corrientes más críticas, Gaitán Muñoz sostiene, por ejemplo, que los niños se señalan como sujetos de derechos pero no responsables de obligaciones, quedan así excluidos de las relaciones de intercambio que rigen en el nivel normativo para los adultos (Gaitán, 1999a; en Gaitán Muñoz, op. cit.:72); y esto es lo que consagra el modelo de desarrollo occidental dominante. Es por ello, que de acuerdo con este punto de vista, y tomando en cuenta la tradicional clasificación de Marshall mencionada más arriba, se produce en el caso de la niñez una inversión en el orden histórico del reconocimiento de derechos, para los niños primero fueron los sociales, después los civiles y están pendientes aún los políticos.

Además, desde la misma perspectiva, la CDN es explícita en cuanto a los derechos y obligaciones de los padres, pero vaga en lo que atañe a las responsabilidades de los Estados y las sociedades; en este aspecto, y desde esta visión, establecería un modelo residual y asistencialista de bienestar.

No obstante ello, en la actualidad, la CDN continua siendo el instrumento internacional que más ha colaborado en la toma de conciencia y acciones concretas en función de la situación de la infancia. Tal es así que, el año siguiente a su aprobación en la ONU –en 1990-, se produce la Cumbre Mundial a favor de la Infancia a fin de reafirmar los principios y propósitos plasmados en la CDN y promover la rápida ratificación y aplicación de la misma.

Allí se reunieron 159 Estados y se elaboró una Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, y un Plan de Acción para el decenio 1990, con el objeto de contraer un compromiso común para dar a los niños un futuro mejor. La Declaración parte de considerar como problema fundamental que “innumerables niños del mundo se ven expuestos a peligros que dificultan su crecimiento y desarrollo...son víctimas de los flagelos de la pobreza y las crisis económicas, el hambre y la falta de hogar, las epidemias, el analfabetismo y el deterioro del medio ambiente” (Declaración Mundial sobre la supervivencia la protección y el desarrollo del niño, Párrafos 4 y 5). A partir de esto, se considera como posibilidad “*fomentar el pleno desarrollo de su potencial humano, y hacerles tomar conciencia de sus necesidades, sus derechos y sus oportunidades*” (Declaración Mundial op. cit., Párrafo 8).

En el año 2000 se celebra la Cumbre del Milenio en la que se definen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con metas específicas a alcanzarse en el año 2015⁸⁵. Si bien este documento refiere al desarrollo de la población en general, da fundamental importancia al desarrollo y bienestar de los niños; por ello y por su influencia en el Enfoque de Derechos al cual nos referiremos más adelante, es que se lo trae a colación en esta parte.

En correspondencia con lo anterior, en mayo de 2002 en Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas a favor de la Infancia, se analizan los avances logrados desde la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990, reconociendo que ese decenio “fue de grandes promesas y logros modestos” (Un mundo apropiado para los niños, párrafo 11). En dicha oportunidad los países reafirman sus compromisos para completar las materias pendientes y abordar otras cuestiones incipientes y decisivas establecidas tanto en los objetivos y metas de la Cumbre de 1990, como la Declaración del Milenio.

Así, se define una nueva Declaración y el Plan de Acción para los próximos diez años, bajo el lema: “Un mundo Apropiado para los Niños”, con metas, estrategias y medidas específicas en cuatro áreas prioritarias, y con plazos concretos. Esas cuatro áreas o esferas se corresponden con:

*Promoción de una vida sana.

*Acceso a una educación de calidad.

*Protección a los niños contra los malos tratos, la explotación y la violencia.

*Combate contra el VIH/SIDA.

Además, se prevé seguimiento a través de informes anuales y examen a fondo de lo actuado. Así como también, se espera de cada país que cumpla con la meta de integrar los objetivos de la década en Planes Nacionales de Acción para la Infancia.⁸⁶

5.2.2.- En la Argentina

La preocupación por la situación de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, y el anhelo de los gobiernos en encontrar en la política social las herramientas que permitan hacer realidad el respeto, protección y cumplimiento de los derechos para ellos garantizados en la Convención de los Derechos del Niño propiciada por Naciones Unidas en el año 1989, y ratificada por Argentina, es incorporada vía la reforma constitucional de 1994 como ley positiva de nuestro sistema jurídico⁸⁷.

⁸⁵ En septiembre 2010 se produjo la reunión entre líderes mundiales convocada para la evaluación del cumplimiento de metas establecidas en los ODM.

⁸⁶ Cabe mencionar que, de otra parte, el Movimiento Mundial a favor de la Infancia (MMI), creado en 2001 con el objetivo de aumentar el grado de compromiso de todos aquellos cuyas acciones afectan la vida de los niños, e integrado por las más grandes organizaciones no gubernamentales del mundo, ha emitido ya varios informes, concebidos como trabajos de seguimiento independiente, alternativos a los informes realizados por la ONU. (Gaitán Muñoz, op. cit.:77-78)

⁸⁷ Por imperio de la Reforma Constitucional de 1994 Argentina ha incorporado normas precisas sobre derechos humanos en general, y derechos de niños, niñas y adolescentes en particular. El primer capítulo de nuestra Constitución Nacional de 1994 contiene declaraciones, derechos y garantías. El segundo, nuevos

Desde ese momento, transcurrieron más de diez años hasta que en el mes de septiembre de 2005, se sancionó **en Argentina la Ley 26.061** de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes cuyo interés superior descansa en la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías de las niñas, los niños y los adolescentes. Tres años después, y en el mismo mes pero del año 2008, se presentó un “Plan Nacional de Acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes” para el período 2008-2011, que asume los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los establecidos en “Un mundo apropiado para los niños”, a la vez que plantea una articulación entre país y provincias para su seguimiento y monitoreo.

El marco legal vigente tanto a nivel internacional, como nacional y provincial, consagra a la doctrina de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y esto se evidencia –como se dijo antes-, primero, en la adopción de la Convención de los Derechos del Niño, después, en los contenidos de la Ley Nacional 26061.

Esta nueva Ley se inscribe en la doctrina de la protección integral de la niñez y la adolescencia y reemplaza a la antigua Ley de Patronato. Es un instrumento jurídico que innova sobre el sentido y alcance de la intervención estatal, la cual debe entenderse como una forma de actuar diferente en el campo de la niñez y la adolescencia. Esto refiere tanto a los contenidos de políticas, servicios y programas cuyos destinatarios son los niños, las niñas y los adolescentes, como a las atribuciones, responsabilidades y relaciones entre los distintos actores estatales y no gubernamentales habilitados para garantizar su bienestar y la protección de los derechos.

Para los casos particulares que son objeto de estudio en este trabajo, la Provincia del Chaco adhirió a esta Ley Nacional a través de la Ley Provincial N° 5681 del año 2006⁸⁸. En el caso de la Provincia de Córdoba, la adhesión se realizó mediante la Ley Provincial N° 9396 y el Decreto N° 1153/09⁸⁹.

Sin embargo, resulta paradójico que al mismo tiempo se aplican diversas leyes que regulan ciertos aspectos vinculados a la niñez y la adolescencia, la cuales todavía están enroladas en la doctrina de la situación irregular. Es decir, y en línea con lo que se evidenciaba al comienzo del capítulo, que a pesar de haberse consagrado legalmente la doctrina de la protección integral en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que esta tenga jerarquía Constitucional en nuestro país, y que sus disposiciones hayan sido adoptadas por el sistema normativo doméstico, aún hoy se aplican

derechos y garantías que fueron incorporados en la última reforma. En el cuarto capítulo se determinan las atribuciones en la materia: Art. 75 inc. 17, inc.19, inc. 22, 23 y 24. En virtud de estas facultades el Congreso Nacional puede incorporar con jerarquía constitucional Declaraciones, Pactos y Convenciones. Información tomada del material de estudio de la *ESPECIALIZACIÓN en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario* (2010), Módulo 3, Políticas Sociales, Universidad Nacional de Lanús, pág. 12-13.

⁸⁸ Es importante mencionar que hasta la última consulta efectuada sobre este tema, 4 de octubre del 2011, esta ley no ha sido reglamentada en la cuestión de forma, habiendo en el Poder Legislativo de la Provincia un proyecto del oficialismo en ese sentido, el que aún no fue tratado.

⁸⁹ Cabe aclarar que el 4 de mayo del 2011 se sancionó una nueva Ley Provincial N° 9944 –citada antes en su artículo 3- que deroga los artículos 2, 3, 16 y 20 bis de la N° 9396, y se considera superadora de la misma. En las notas de campo sobre la reunión en “La Casita” se vuelve a este tema y se explica con algún detalle (ver **Anexo 10.6**).

ordenamientos jurídicos tanto a nivel nacional como de las provincias, que se encuentran en flagrante conflicto con esos dispositivos.

Un ejemplo fáctico de las diferencias en la aplicación práctica de estos paradigmas se percibe claramente cuando se trata de intervenir en problemáticas concretas. La doctrina de la situación irregular supone, que ante una situación de riesgo para el menor, lo que procede para propender a su protección, es separarlo del seno familiar, lo que a los fines prácticos supone la intervención y desmembramiento de una familia.

En contraposición a lo anterior, la doctrina de la protección integral, ante un riesgo de similares características, no comprende necesariamente la separación del niño de su familia, lo que sólo acontece de manera excepcional, con el objeto de la conservación o recuperación por parte del sujeto, del ejercicio y goce de sus derechos, y la reparación de las consecuencias de su vulneración. De hecho, este paradigma, prohíbe de manera expresa que la causa de separación del seno familiar sea la falta de recursos materiales de los padres (o representantes legales), estableciendo la convivencia familiar, y la obligación del Estado para garantizar la cobertura social destinada a evitar justamente los procesos de desintegración, separación arbitraria o institucionalización de los niños por motivos asistenciales⁹⁰.

Aún así, y como se explica en el Tercer Informe Periódico de la CDN, la aplicación de esta Convención en Argentina generó fuertes cambios en las políticas sociales destinadas a la población de niños, pues el sistema de protección integral de sus derechos tuvo que ser traducido en una nueva ley de alcance nacional, la N° 26.061 del 2005, y a través de ella la creación de órganos administrativos de protección de esos derechos en los tres niveles del Estado, de los cuales la Secretaría Nacional, el Consejo Federal y el Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes son claramente los principales.

Reforzando lo anterior, y como signo de la importancia que reviste la sanción de esta Ley sobre infancia, en el material de estudio sobre Políticas Sociales de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (2010:46) encontramos la siguiente afirmación: “con la sanción de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se inaugura a partir de 2006 una nueva etapa en el accionar de lo público con respecto a la infancia, pero sobre todo se pone fin a casi 100 años de Patronato de Menores”.

5.3.- El Tercer Informe Periódico a la CDN

La CDN establece que cada Estado ratificante debe presentar informes periódicos “sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos” (CDN, Art. 44). Siguiendo esa indicación Argentina ha presentado tres informes ante el Comité de la CDN encargado de analizar los progresos en esta materia y efectuar las recomendaciones pertinentes. El primero de ellos, en 1995, el segundo en 1999 y el tercero en 2008.

⁹⁰ Esta última cuestión de la institucionalización (e incluso judicialización) de los menores de edad, es un tema que escapa al contenido de este trabajo, pero que reviste una importancia central en cuestiones de niñez por las implicancias que tiene, tanto para los organismos estatales, cuanto para la vida de los menores y familias involucradas.

El último informe presentado en 2008, y que fue elaborado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, toma en cuenta la entrega y devolución de resultados del Segundo Informe que el Comité hace a la Argentina en octubre de 2002⁹¹.

Según este Tercer Informe a la CDN (MDS, op. cit. a:48), *“los procesos económicos, sociales y políticos que estallaron en el año 2002 fueron el resultado de un modelo de país que despojó a los ciudadanos argentinos de gran parte de sus derechos. (...) Es en este contexto que desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se puso en marcha un proceso de resignificación de las políticas sociales...”*.

La resignificación de las políticas sociales a la que se alude, sigue la línea de lo expuesto en el capítulo sobre Política Social en Argentina⁹², y refiere a la concepción de un Estado promotor, que se define como “presente y activo”, que considera a las personas, familia y comunidad como portadores de derechos, y entiende a la política pública como una herramienta para la recuperación y promoción de esos derechos, y el fortalecimiento de las capacidades personales y comunitarias.

Otro punto medular es la “concepción integral de las políticas sociales” (...) que asume la complejidad de lo social desde un abordaje que integra las distintas dimensiones que lo atraviesan. En este sentido, los esfuerzos del gobierno nacional, y sus distintos ministerios y programas, accionan articuladamente optimizando las estrategias de intervención”

De acuerdo con dicha concepción, se informa que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (op. cit. a:48), ha desarrollado los siguientes ejes estratégicos de trabajo en el territorio:

*La construcción de metodologías de trabajo integrales⁹³.

*La promoción de políticas sociales territoriales⁹⁴.

*La implementación de las políticas sociales con equidad territorial⁹⁵.

*La promoción de la organización y participación comunitaria⁹⁶.

⁹¹ Cabe aclarar que en junio de 2010 Argentina recibe la devolución de este Tercer Informe, la cual no fue trabajada en la presente tesis dado que al momento de la elaboración de este capítulo no logró accederse a la misma, sólo se ubicó una versión en inglés pero no provenía de fuentes oficiales.

⁹² Ver Capítulo III.

⁹³ “**Integralidad** en la gestión, unificando y articulando recursos intraministerialmente y con los diferentes niveles gubernamentales; en la mirada, planificando de “abajo hacia arriba”, promoviendo la participación multiactoral y fortaleciendo los espacios participativos; en el abordaje, generando propuestas promocionales, superadoras de intervenciones fragmentadas a las familias y comunidades.”

⁹⁴ Las políticas sociales concebidas a partir de las **dinámicas propias de cada zona**, para que la gestión recupere los distintos saberes, experiencias y particularidades locales.

⁹⁵ Lo que remite a la idea de “**igualdad en la diferencia**”. Es así que el Ministerio adecua la distribución de acciones asistenciales y promocionales tendiendo a igualar las posibilidades de acceso a las mismas respetando las particularidades locales.

⁹⁶ Según se dice, se encuentra vinculada con una redistribución democrática del poder que posibilita la movilización de los recursos de la comunidad. Este proceso de “**empoderamiento**” debe constituirse como un proceso flexible en el cual las instancias locales retroalimenten la planificación central.

Un apartado muy importante en relación a la temática que aborda este trabajo de tesis, es el que afirma que: “dichos ejes estratégicos tomaron cuerpo en los denominados **Centros Integradores Comunitarios** que constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas en el ámbito local.” (MDS, op. cit. a:48)

En lo que sigue del apartado del Informe, se explica qué son los CIC, erigidos como “centros de articulación de la política social en su conjunto”. Se expone su objetivo principal, que refiere a “implementar un modelo de gestión pública integral en el territorio nacional que tienda al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y al desarrollo local con eje central en la familia a partir de acciones interdisciplinarias, continuas e intersectoriales”. (MDS, op. cit. a:48)

Asimismo, y para alcanzar sus objetivos, los CIC “desarrollan un modelo de gestión pública que integra y coordina políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal, acercando la política social a las comunidades y facilitando el acceso a la misma. Son, además, un lugar de integración comunitaria que busca la inclusión social para lo cual se profundiza el desarrollo local mediante la promoción de recursos y capacidades de las comunidades”⁹⁷.

También se exponen allí las líneas de acción desarrolladas, y en ese marco, se especifican las actividades que han atendido de manera particular a la temática de la niñez y la adolescencia. Entre ellas⁹⁸:

*Organización de eventos, que comprendieron diversas actividades socioculturales, a saber: los Festejos por el Día del Niño; los Ciclos de Cine Infantil; y la presentación de obras de teatro y de títeres para las niñas, los niños y los adolescentes de las zonas de influencia de los CIC.

*Realización de jornadas, charlas y talleres, en los que se debatió y reflexionó sobre las diversas problemáticas que inciden en las condiciones de vida de los niños, las niñas y los adolescentes. En dichos encuentros se priorizaron las siguientes temáticas: Salud (Educación para la Salud, Estimulación Temprana, Cuidado del Niño, y Cursos de Parto); Salud Sexual y Reproductiva (Embarazo Adolescente, Paternidad y Maternidad Responsable, HIV, y Planificación Familiar); Recreación (Juegos, y Deporte); Violencia (Familiar y/o Escolar); Actividades Culturales (Teatro, Folklore, Música); Promoción de los Derechos del Niño; Nutrición (Alimentación Saludable y Promoción de la lactancia materna); Manualidades para Niños y Capacitación en oficios para adolescentes; y Adicciones.

*Implementación de actividades que fortalecen la participación y el desarrollo psicosocial de las niñas, los niños y los adolescentes: a) Deportivas y de Recreación; b) Culturales y de Expresión Artística (Teatro, Danzas, Música y Murga); c) Apoyo Escolar.

*Creación y puesta en funcionamiento de Jardines Maternales, Guarderías y Juegotecas.

⁹⁷ A la fecha de presentación del informe se habían ejecutado doscientos cuarenta y seis (246) CIC y había doscientos cincuenta más (250) proyectados, los cuales fueron “...distribuidos en todo el territorio nacional (y) equipados con mobiliario, equipos odontológicos y vehículos utilitarios.” (MDS, 2008a:49)

⁹⁸ Las acciones se enumeran siguiendo textualmente el contenido del informe. (MDS, ut supra:49-51)

*Atención de las demandas espontáneas de la comunidad desde un enfoque interdisciplinario (a partir del trabajo articulado y triangulado entre Trabajadores Sociales, Médicos Pediatras, Psicólogos, Obstetras, etc.).

*Capacitación continua de Facilitadores del Proyecto Familias y Nutrición. Dicho proyecto está destinado a niños y niñas de cinco años y a sus familias. A través del mismo se trabajan temáticas y problemas relacionados con la crianza y sostén de niños y niñas, con ejes en lectura, juegos y nutrición.

Lo último que se menciona en referencia a los CIC, y de acuerdo también con lo informado por el MDS (op. cit. a:99), es que a partir del año 2006 se ampliaron las acciones a través de la inclusión de nuevas localidades en las que se desarrollan actividades iniciales de nutrición, juego y lectura en veintiún Centros, que impulsan la participación de 3.150 niños y niñas, y 1.050 familias. En el año 2007, las acciones involucraron a 70 localidades, con una expectativa de impacto de 32.000 niños y niñas y alrededor de 16.000 familias.

Otro tema mencionado en el Informe, y que fue oportunamente desarrollado, refiere a la acción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en torno a tres **Planes Nacionales**, a saber: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra”; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, “El Hambre Más Urgente”; y el Plan Nacional FAMILIAS por la Inclusión Social.

Este último, se señala como central para la política de Estado, ya que tiende “*a promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad a través del desarrollo de acciones y actividades de fortalecimiento familiar y comunitario que promuevan la integración social y el respeto de los derechos humanos*”.

El Plan atraviesa transversalmente a los otros dos planes y se integra con ellos en una retroalimentación permanente. El Plan FAMILIAS, comprende⁹⁹:

- *Programa FAMILIAS por la Inclusión Social;
- *Centros Integradores Comunitarios (CIC);
- *Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales;
- *Pensiones no contributivas;
- *Programa Federal de la Mujer y la Familia y Juana Azurduy;
- *Consejo Federal de Niñez y Adolescencia;
- *Apoyo a organizaciones sociales;
- *Integrando la Discapacidad. Capacidades especiales;
- *Tren de Desarrollo Social y Sanitario;
- *Asistencia especial y urgente a grupos familiares vulnerables.

En lo que sigue, se enumerarán diversos Programas y actividades que se exponen en el Informe con la intención de mostrar al Comité la preocupación y el grado de avance en las cuestiones atinentes a la situación de niñas, niños y adolescentes¹⁰⁰.

⁹⁹ Aquí se amplía la lista que exponíamos en el Capítulo IV.

¹⁰⁰ A los fines de complementar y ampliar esta información, en el **Anexo 10.4**, se transcriben partes del Informe en relación a las temáticas aquí enumeradas.

*Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años, que se desarrolla en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

*Niños y niñas de pueblos originarios.

*Campaña de participación y promoción de derechos en escuelas rurales.

*Programa Médicos Comunitarios.

*Formación en los Derechos de la Niñez para Equipos de Salud Infantil.

Un tema que mereció mención especial en el Informe, es el de la **Ley N° 26.061** de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada el 28 de Septiembre de 2005 y promulgada de hecho el 21 de Octubre de ese mismo año. Al final de este trabajo de tesis, en el **Anexo 10.4**, se seleccionaron algunos de sus contenidos por considerarse importantes a los fines de reflejar el estado de situación –al menos en la normativa- en relación al tratamiento social y judicial de la infancia.

Conforme a lo anterior, se crea como institución rectora en el ámbito nacional a la *Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia* dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y encargada de establecer los lineamientos de políticas públicas de infancia para efectivizar los derechos de los niños.

Otros organismos creados por dicha Ley son el *Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* en el ámbito del Poder Legislativo, y el *Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*, en el que participan las provincias. Además, se establece la conformación del *Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, que reúne a todos los organismos en el ámbito nacional, provincial y municipal relacionados a las políticas públicas a favor de la infancia¹⁰¹.

Por su parte, las provincias a su vez deben adherir a la Ley 26.061. En ese sentido, y tomando en cuenta que los CIC analizados en el presente trabajo de tesis se encuentran en las provincias de Córdoba y Chaco, destacamos que ambas han hecho la respectiva adhesión. En el caso particular de Córdoba –como se mencionó más arriba-, se sancionó la Ley Provincial N° 9.396 en junio de 2007; y en el de la Provincia del Chaco, la Ley Provincial N° 5681 del año 2006

A partir de 2003, y según la recomendación realizada en la Sesión Especial de 2002, se comienza a trabajar en la redacción e implementación de un Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, que como se dijo antes, se concreta en el que abarcará los períodos 2008-2011.

5.4.- El Enfoque de Derechos o Enfoque Basado en los Derechos Humanos

El marco teórico que acompaña a la doctrina de la protección integral es el del Enfoque de Derechos (o Enfoque Basado en los Derechos Humanos EBDH). Si bien no hay una definición universalmente válida respecto de este marco de acercamiento, lo siguiente es un esfuerzo para lograr dicho conocimiento sobre esos aspectos del EBDH, comunes a la política y práctica de los organismos de las NU que participaron en el Taller para todos los Organismos de la ONU sobre el Enfoque Basado en los Derechos Humanos

¹⁰¹ Respecto a las asignaciones presupuestarias, según el art. 72 de dicha Ley, los fondos que se asignan a los órganos de protección de derechos no pueden ser menores a los montos de los ejercicios anteriores.

en el contexto de la Reforma de las NU, celebrado en Stanford EE.UU., del 3 al 5 de mayo de 2003.

Esta Declaración para el entendimiento mutuo de las NU sobre el EBDH se refiere específicamente al Enfoque aplicado a la cooperación y a los programas de desarrollo por los organismos de las NU. Desde esta perspectiva, el EBDH propone lo siguiente:

**“Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica en materia de desarrollo tiene que tratar de avanzar en la realización de los derechos humanos...”*

**“Los estándares de derechos humanos que están contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los principios que de ellos se desprenden, guían toda la cooperación y los programas de desarrollo...”*

**“La cooperación en materia de desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de ‘los responsables’ (de obligaciones), para que puedan cumplir con sus obligaciones, y/o de ‘los titulares’ (de derechos) para que puedan demandar sus derechos.” (PNUD, op. cit.:16 y 17)*

Pueden ser sujetos de obligaciones en materia de DDHH los Estados, los particulares, las organizaciones internacionales y otros agentes no pertenecientes al Estado. No obstante ello, el Estado sigue siendo el primer titular de obligaciones respecto de los derechos humanos.

Lo anterior cambia diametralmente la lógica de los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas, así como la lógica de actuación de los actores involucrados, pues el punto de partida de los mismos ya no será la existencia de personas con necesidades insatisfechas y que deben ser atendidas, sino los sujetos de derecho que, por tales, requieren determinadas acciones, prestaciones y conductas.

De este modo, el Enfoque Basado en Derechos Humanos es **un marco conceptual** para el proceso de Desarrollo Humano que desde el punto de vista normativo está basado en las Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) y desde el punto de vista operativo está orientado a la promoción y a la protección de los DDHH. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el inequitativo reparto de poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Desde 1997, después del Programa de Reforma de NU, un gran número su organismos especializados adoptó el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y ha logrado experiencias en su funcionamiento, si bien cada organismo ha mostrado la tendencia de formular su propia interpretación del enfoque y de cómo debería aplicarse. Sin embargo, la colaboración entre los organismos de NU a nivel global y regional y especialmente a nivel de país en relación con los procesos de Evaluación Común para el País (CCA) y con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), requiere la comprensión colectiva de este enfoque, así como de sus consecuencias para la programación de desarrollo.

El Enfoque dirige la programación de todos los sectores, esto incluye toda la cooperación de desarrollo dirigida a las metas de Desarrollo del Milenio y la Declaración del Milenio; y también a las CCA y a UNDAF –mencionados más arriba-.

Cuadro N° 1: Elementos centrales del EBDH

Respeto de estándares DIDH	<ul style="list-style-type: none"> • El DIDH es un marco explícito e imperativo que guía las estrategias y políticas nacionales
Principio de Inclusión (No discriminación)	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión para la universalidad, sin discriminación e igualdad en la diversidad
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Participación informada, activa y protagónica en todos los niveles del proceso de toma de decisiones de las instituciones.
Progresividad y No regresividad	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad del Estado de demostrar avances en la protección de derechos
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad compartida de todos los actores involucrados, distinguiendo “sujetos de derechos” de “sujetos de obligaciones o deberes”.

Fuente: Comisión Andina de Juristas (2010)

Los principios operacionales que alimentan este Enfoque, pueden resumirse como sigue:

***Universalidad e inalienabilidad:** Los derechos humanos son universales e inalienables. Todos los seres humanos en todas partes del mundo poseen estos derechos. No se puede renunciar voluntariamente a todo derecho inherente del ser humano, ni tampoco puede ser usurpado por otras personas. Según se establece en el Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.*”

***Indivisibilidad:** Los derechos humanos son indivisibles, ya sea de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, son todos ellos inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por consiguiente, todos los derechos poseen el mismo rango y condición, y no pueden ser clasificados, con anterioridad, en orden jerárquico.

***Interdependencia e interrelación:** La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender, en ciertos casos, de la realización del derecho a la educación o a la información.

***Igualdad y no discriminación:** Todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de todo ser humano. Todos los seres humanos tienen derecho a sus derechos humanos sin discriminación de ninguna clase, sin distinción alguna de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen

nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según lo han explicado los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos.

***Participación e inclusión:** Toda persona y todos los pueblos tienen derecho a una participación activa, libre y significativa en el desarrollo, como así también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales.

***Rendición de cuentas e imperio de la ley:** Los Estados y otros titulares de deberes deben responder por el cumplimiento de derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales.

El Enfoque de Derechos se define frecuentemente contrastándolo con el enfoque que se basa en las necesidades, pues si bien los dos persiguen colaborar con la supervivencia de las personas y el desarrollo pleno de su potencial, una de las diferencias claves es que el segundo no implica rendición de cuentas. No hay obligación moral o legal por parte del Estado para brindar protección y ayuda. Del mismo modo, el Enfoque de Derechos, exhorta y faculta a los titulares de derechos a exigirlos frente a las autoridades competentes.

Una de las razones por las cuales muchos actores internacionales y nacionales prefieren el Enfoque Basado en Derechos, en vez de los enfoques tradicionales, es porque se supone que este último conlleva una serie de beneficios, algunos de ellos son:

*Proporcionan una meta a largo plazo, a la cual se orienta todo el trabajo y un conjunto de estándares para medir el progreso alcanzado. Lo cual lo constituye en un instrumento metodológico y ético para los tomadores de decisión.

*Implican metas y estándares claramente establecidos dentro de un marco legal internacional, los que son compartidos por los gobiernos, los donantes y la sociedad civil. De este modo, se buscan también formas no judiciales de hacer exigibles los derechos.

*Identifican las responsabilidades de los gobiernos, los donantes, del sector privado, de las comunidades y de los individuos, comprometiéndolos para la acción, así como maneras de hacerlos rendir cuentas, incorporando una mirada desde los actores. Además, focaliza en la formulación de políticas públicas.

*Utilizan discurso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional pero desde una perspectiva más integral, obteniendo un enfoque particular sobre la participación, la equidad, la sostenibilidad, la no discriminación, y la erradicación de la pobreza.

En el afán de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos, es que para su operativización se busca el nexo con el desarrollo humano, para el cuál desde el 2000 se trazaron metas específicas a través de los denominados **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM). 189 líderes mundiales acordaron la Declaración del Milenio, “*un nuevo*

compromiso mundial para reducir la pobreza extrema y alcanzar el desarrollo humano y los derechos humanos” (PNUD, op. cit.: 4).

En pocas palabras, los DDHH se relacionan con el Desarrollo Humano en tanto ambos tienen como propósito promover el bienestar y la libertad, comparten la preocupación por los resultados necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de los procesos para que esos resultados mejores sean posibles: *“los derechos humanos y los ODM tienen mucho en común. Comparten principios directores tales como la participación, el fortalecimiento y la apropiación nacional; sirven como herramientas para los procesos de información que indican las responsabilidades de los gobiernos; y, fundamentalmente, comparten el objetivo final de promover el bienestar humano y honrar la dignidad inherente a todas las personas.”* (PNUD, op. cit.: 10)

Una consecuencia directa de estos principios del EBDH se evidencia en la programación del desarrollo, y en particular en la recomendación y uso de buenas prácticas de programación. En ese sentido, las normas de DDHH reflejadas en los tratados internacionales, lo mismo que los principios como la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas, deben guiar todas las fases de la programación. Siendo esto así, los elementos que se definen como necesarios, específicos y exclusivos del EBDH, pueden ser resumidos de la siguiente manera:

*La evaluación y el análisis determinan los reclamos de los titulares de derechos y las obligaciones de los titulares de deberes, así como las causas de la no realización de los DDHH.

*Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos a reclamar sus derechos y de los titulares de deberes a cumplir sus obligaciones. Luego ellos desarrollan estrategias para crear estas capacidades.

*Los programas monitorean y evalúan ambos resultados y procesos guiados por los estándares y principios del EBDH.

*Los programas reciben la información mediante las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de DDHH.

*Las personas son reconocidas como actores claves en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos.

*La participación es un medio y una meta.

*Las estrategias facultan el poder y no lo debilitan.

*Ambos, procesos y resultados, son monitoreados y evaluados.

*El análisis incluye todos los actores y participantes.

*Los programas se concentran en los grupos marginales, los desfavorecidos y excluidos.

*El proceso de desarrollo es de propiedad local y no una imposición desde el exterior, pues se apoya en las normas internacionales de DDHH voluntariamente suscritas por el país de que se trate.

*La meta de los programas es reducir la disparidad.

*Los enfoques de arriba-abajo (*top-down*) y de abajo-arriba (*bottom-up*) son aplicados en sinergia.

*El análisis de la situación se aplica para determinar las causas de los problemas de desarrollo.

*Las metas mensurables y los objetivos son importantes en la programación.

*Las alianzas estratégicas se crean y apoyan.

*Los programas apoyan la responsabilidad de todos los actores y participantes.

Desde este encuadre teórico, los derechos humanos se entienden como *procesos*, donde lo importante no es sólo mostrar el estado de situación en un momento dado, sino también los progresos -o ausencia de ellos- tanto en el ejercicio de los derechos cuanto en los esfuerzos realizados por los Estados para garantizar su disfrute.

De lo anterior se espera -como se dijo-, una repercusión directa en las **políticas públicas** que emanan de la decisión política de un gobierno, y por tanto, también será de impacto tanto en la cantidad como en la calidad de los servicios que se prestan desde el Estado. En ese sentido, los derechos humanos especifican estándares mínimos requeridos para que un derecho pueda considerarse logrado, y justamente esos estándares pueden ser criterios útiles para determinar la calidad de los servicios de los ODM.

El Consejo Económico y Social respecto de la Convención de la ONU sobre los derechos económicos, sociales y culturales ha desarrollado una evaluación coloquialmente conocida como “las 4 A” para determinar precisamente cuando se cumplen ciertos derechos específicos (PNUD, op. cit.:22-23). Los principios rectores de esta evaluación son los que siguen:

***ACCESIBLES**: Se espera que los servicios sean accesibles a los usuarios, en términos de distancia y disponibilidad.

***ASEQUIBLES**: Los servicios no deben ser tan costosos que los usuarios no puedan acceder a ellos.

***ADAPTADOS**: Los servicios deben tomar en cuenta el contexto social y político local, y adaptarse a las necesidades locales.

***ACEPTABLES**: Los servicios deben ser proporcionados de tal forma que los usuarios los encuentren aceptables, por ejemplo, culturalmente hablando.

Lo positivo de estas evaluaciones es que contribuyen justamente a la aplicación práctica -operativa- de principios que de otro modo sólo quedan reducidos a una

formulación teórica sin posibilidades de aplicación en el mundo real de las políticas públicas.

Hasta aquí las referencias al Paradigma de la Protección Integral de la niñez, su consustanciación en la normativa internacional y doméstica, y la explicitación del Enfoque de Derechos aplicado como marco conceptual y directriz operativa para los procesos de diseño e implementación de políticas públicas -para profundizar en algunos aspectos del Enfoque véase el **Anexo 10.4**-.

En lo que sigue, y habiendo expuesto ya el marco analítico del trabajo, las nociones sobre gestión de la política social, la caracterización del Proyecto CIC y las notas salientes en referencia a la dimensión de la temática de niñez, procederemos a analizar los casos seleccionados, comenzando por el del CIC de Barrio San Cayetano en la Ciudad de Roque Sáenz Peña, Chaco.

VI.- ANÁLISIS DEL CASO CIC BARRIO SAN CAYETANO – CIUDAD DE ROQUE SÁENZ PEÑA – PROVINCIA DEL CHACO

6.1.- Naturaleza de las tareas requeridas

Esta dimensión nos ayudará a describir el **modelo de organización** presente en el CIC, y para ello nos valdremos de la voz de los entrevistados, en tanto y en cuanto aquí se toman en cuenta sus percepciones respecto de las tareas que allí se llevan a cabo, de la distribución de responsabilidades y las capacidades decisorias entre los diversos ámbitos y niveles, también tendremos una primera aproximación a los mecanismos de coordinación – aunque este tema se profundizará en la última dimensión del análisis-, a la definición de los procesos de trabajo, y al marco normativo que los rige.

Para poder hablar de las tareas que se llevan a cabo en este CIC, es necesario empezar por aclarar o describir el espacio físico de este Centro, que está dividido (más que compartido) en dos áreas, las cuales si bien se encuentran dentro del mismo edificio, desarrollan tareas, con naturalezas, coordinaciones y gestiones bien diferenciadas. Por un lado, está la parte que controla¹⁰² la Municipalidad, donde funcionan algunos talleres y cursos (más abajo se detalla esta información); y por el otro, está el Centro de Salud que depende del Hospital Provincial 4 de Junio.

6.1.1.- Las actividades presentes y futuras: los agentes y sus dependencias institucionales

En cuanto a las **actividades** que se llevan a cabo en la parte controlada por la Municipalidad, estas pueden resumirse como sigue:

-Taller Textil general (pintura sobre tela, carteras, corte y confección de algunas prendas) para mujeres mayores de 18 años, dependiente de la Escuela Provincial Gregoria Matorras de San Martín, con certificado de capacitación. Las mujeres que concurren pagan una cooperadora escolar que depende de la Escuela, y que se utiliza para financiar sus propias actividades, sobre todo los materiales. Cabe destacar que la profesora de este curso, a quien se entrevistó (ERSP6), refirió que las carencias son tales en el territorio que la mayoría de las veces ella misma debe traer los materiales y afrontarlos con sus ingresos¹⁰³.

-Escuela Primaria Terminal para adultos, dependiente de la Escuela 306 (Provincial).

-Curso de Tae-Kuon-Do para niños entre 5 y 12 años, dictado por un profesor cuyo sueldo paga la Municipalidad y se ofrece gratuitamente a la comunidad.

¹⁰² El término “control” se utiliza *ex profeso*, dado que existe una rivalidad manifiesta entre los trabajadores del CIC que han sido entrevistados y que refiere a qué porción ocupan del edificio y a quién le rinden cuentas.

¹⁰³ Además de ello, la docente de taller comenta que está haciendo una suplencia, y que esta actividad está comprometida hasta el 23 de diciembre de ese año (2010), y que finalizado el período lectivo se devuelven las máquinas de cocer a la escuela y ella no sabe qué pasará más adelante. Otro comentario interesante es respecto de la edad de las concurrentes, si bien aclara que la normativa establece que el curso es para mayores de 18 años, porque (y en sus palabras):

“este curso depende (de) formación profesional (y) para que sea clasificado adulto tiene que tener 18 años, 16 años no puede ingresar...pero las chicas de 16 vienen igual...sí, vienen igual, yo las anoté igual, (...). Muchas de... la mayoría no tiene hecha la primaria... (así que vamos a tener que ver) cómo vamos a hacer con el tema de los certificados, porque la mayoría no tiene estudios.” (Entrevista ERSP6)

- Curso de gimnasia para mujeres con problemas de obesidad, dictado por una profesora cuyo sueldo paga la Municipalidad y se ofrece gratuitamente a la comunidad.
- Curso de tejido, para mujeres dictado por una profesora cuyo sueldo paga la Municipalidad y se ofrece gratuitamente a la comunidad.
- Curso de cocina, también para mujeres, dictado por una profesora cuyo sueldo paga la Municipalidad y se ofrece gratuitamente a la comunidad.

A futuro los testimonios dan cuenta de que se espera poder ofrecer un merendero para niños del barrio, también una biblioteca, charlas de educación vial, y de prevención contra las adicciones, sobre todo alcohol y drogas. Esto en referencia a actividades orientadas a los niños y niñas del sector, cuestión sobre la que se preguntó específicamente en varias oportunidades en las entrevistas, pero en verdad, y hasta el momento en que concluyeron las mismas, no puede darse cuenta de actividades relevantes orientadas concretamente a estos sujetos, ni en el presente, ni en un futuro cercano.

Se hizo mención a una propuesta que hizo directamente “la gente de Nación”, a través del PAMI, para un proyecto con ancianos que también querían articular con el CIC. Pero fuera de este comentario no hubo otros referidos a esta actividad, y quien lo comentó, aclaró que esta propuesta se dio porque ya estaba trabajando en el Hospital Provincial en un proyecto de salud.

Otras actividades que se mencionaron como prioritarias hacia adelante se relacionan con ayuda profesional para las mujeres maltratadas –incluso se mencionan casos de violaciones-, el maltrato de menores, y otras destinadas a dar condiciones de mayor seguridad en el territorio:

“... para que la gente colabore también con la justicia porque a veces el no meterte, el no querer meterme (por eso)... pasan las cosas que pasan,...” (Entrevista ERSP1)

En la opinión de los entrevistados, sería muy importante contar con la ayuda de profesionales, por ejemplo asistentes sociales, cosa que hasta ese momento no se ha logrado hacer llegar al CIC.

De igual manera, y de acuerdo con lo observado, las tareas desempeñadas hasta ese momento en el CIC, distan mucho de lo que se espera en el diseño de este proyecto; sobre todo en referencia a la niñez, donde por el momento sólo hay actividades recreativas, mientras lo que se espera son actividades que ayuden a los chicos también de otros modos, por ejemplo, a los chicos: *“(hay que ayudarlos a desarrollar) esa capacidad de pensar, de ver, de mirar, de observar... hay que hacerlos pensar ... (de ahí lo importante) de la educación”*. Y en otro momento de la entrevista agrega: *“Hoy por hoy realmente...casi, casi no se hace nada.”* (Entrevista ERSP3)

Sobre las actividades que se desarrollan hasta ahora en el CIC: *“He visto un montón de actividades que son medio para decir... bueno... o sea, en el mejor de los casos este tipo de actividades, en el peor de los casos no pasa nada. Pero en el mejor de los casos, (son un) montón de actividades que son un poco para decir ‘algo hacemos’.”* (Entrevista ERSP5)

Pero en relación a la dimensión de la coordinación interinstitucional, que es donde aflora todavía con más claridad el conflicto, se afirma:

“Hay algunas actividades se está haciendo, están rellenando... A esta escuela se le dio (un lugar), (ya) que no tenía un espacio físico y bueno... un poco para empezar, para llenar la cosa ¿no? Por lo menos para ocupar el espacio hasta que llegue una idea más clara para ver lo que se puede hacer ... La gente de la municipalidad, (...) usted percibe (...) que hay digamos un intento de ocupación física como para... para decir bueno, estamos adentro ¿no?” ?”(Entrevista ERSP3)

“Por ahí terminan teniendo cosas (se refiere a lo que los gobiernos le dan a la gente del barrio que tiene muchas necesidades) que no necesitan y siguen teniendo necesidades que nadie cubre.” (Entrevista ERSP6)

En cuanto a **las personas** que trabajan en el CIC, y de acuerdo con lo aportado por los entrevistados¹⁰⁴, en la parte que controla la Municipalidad, estaría la Coordinadora del CIC que va por la mañana, quien había iniciado su trabajo como tal en marzo de ese 2010 y que según sostienen los testimonios, si no está allí, está en la sede de la Municipalidad haciendo trámites relacionados con su tarea; hay otras tres personas que colaboran con esa gestión y que se ocuparían de tareas de limpieza y maestranza, que cobran algún plan o subsidio de parte del gobierno (no se logró que se precisara la información respecto de cuál era el plan/subsidio), y uno o dos serenos (aparentemente más de uno para cubrir todo el día).

Aparte de ellos deberían contarse los profesores, cada uno dependiente de la institución que afronta sus sueldos, y a la cual rinden cuenta de sus acciones y llevan sus registros.

6.1.2.- La difusión de las actividades y tareas

Cuándo se pregunta respecto de cómo se hacen conocer las actividades que se desarrollan en el CIC, no hay una manera o medio establecido, depende de la actividad y de las **posibilidades de difusión**. Así es que se colocan carteles o puede llegar a utilizarse la radio (sobre todo para las actividades del curso de textil porque el Colegio del que depende tiene su propia radio así que no tienen que pagar la difusión) o algún otro medio de comunicación. En ese sentido, el “boca en boca” suele ser muy efectivo en el territorio, a partir de las mujeres que frecuentan el CIC, las cuales se enteran de que algo va a pasar y ellas se encargan de trasladarlo a sus vecinos

De igual manera, surge de las conversaciones con los entrevistados que, salvo en los casos de contacto directo con el CIC por ejemplo por trabajo, o por ser parte de la comunidad donde está instalado o por participar en alguna de sus actividades o requerir alguno de los servicios, sobre todo el del Centro de Salud, es muy difícil conocer qué se hace allí e, incluso, de la existencia misma del CIC, lo cual estaría hablando de una debilidad en términos de instalar socialmente a este Centro Integrador. La docente del taller responde así:

“-¿(...) alguien te dio información de qué son o qué se espera que se haga en un CIC?

-No, no

-Vos venís a hacer tu trabajo

¹⁰⁴ En este punto no se logró claridad por parte de los entrevistados, o bien los mismos reconocían no saber con exactitud quiénes trabajaban allí y cuáles eran las tareas que desarrollaban.

-Yo hago mi trabajo y me voy, o sea, yo no le rindo cuentas ni a la directora del CIC ni nada, salvo el caso si hay algún problema con el salón o algo nada más.... Mi director es allá, en la escuela...” (Entrevista ERSP6)

Aquí lo llamativo es que aún trabajando en ese espacio físico, **se desconocen sus funciones y finalidades**. Incluso ocurre que unos no saben bien qué hacen los otros allí, ni cuáles son sus actividades. Esto se evidencia mayormente entre las dos áreas que se mencionaban al comienzo de este apartado, por un lado, quienes circulan y trabajan en el espacio físico que controla la Municipalidad; y por el otro, entre quienes lo hacen en el Centro de Salud que depende del Gobierno Provincial.

6.1.3.- El Centro de Salud, corazón del CIC

Lo que sí emerge con total claridad, es que el Centro de Salud es el corazón del CIC, y esto sería así **debido al tipo de servicio que presta**, de altísima demanda en un territorio con tantas necesidades sociales insatisfechas y tan distante de otros Centros similares y, sobre todo, del Hospital Provincial que es el único de su tipo en la Ciudad. cuestión que se expresa con toda claridad, e incluso en referencia a las actividades relacionadas con los niños y niñas: “... *porque (en) el CIC no tienen entrada los chicos. Los chicos ahora sólo tienen entrada a la salud (se refiere al servicio que presta el Centro de Salud), y nada más.*” (Entrevista ERSP3)

De hecho, mientras el edificio que actualmente ocupa el CIC aún no estaba construido, lo que se hizo para dar inicio a sus actividades es abrir precisamente el Centro de Salud, el cuál se instaló en un espacio físico que cedió una capilla de la parroquia del barrio, y desde donde se prestaba este servicio hasta que el mismo fue trasladado a su actual ubicación¹⁰⁵.

En cuanto a **las personas que allí trabajan**, estas son 25, hay una Directora que depende del Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco (Unidad Regional Sanitaria 7 – Centro Oeste), y el resto del personal se distribuye en las distintas tareas y servicios que allí se prestan, la mayoría son empleados de la Provincia y hay un puñado (número no especificado) de becarios del gobierno Nacional que son estudiantes de enfermería, terminalidad terciaria, entre otras profesiones relacionadas con la salud, que: “*ayudan un montón*” (Entrevista ERSP2). Hay una sala con equipos odontológicos y personal especializado, médicos pediatras, médico diabetólogo, entre otros profesionales.

Según lo que nos comentaban los entrevistados, además de lo anterior, se dictan allí cursos de capacitación en salud reproductiva, buco-dental, e incluso relacionados con la nutrición (Programa de Asistencia Alimentaria de la Provincia) y buena alimentación, esto último incluso debía tener en cuenta el hecho de que en muchas familias se desconocía cuáles alimentos eran más nutritivos y había que orientarlas respecto de qué comer y cómo cocinar esos alimentos; sin olvidar por cierto que se trata de personas que manejan presupuestos acotadísimos y que en muchas ocasiones, incluso viven de la dádiva.

¹⁰⁵ El traslado fue muy conflictivo, dado que se habría realizado “*de un día para el otro*”, sin que mediara ninguna explicación por parte de ninguna autoridad, de ninguno de los niveles del Estado que tendrían luego intervención en el CIC: “... *había un papelito que decía ‘nos trasladamos a tal lugar’ ¿no? Una falta de ética frente a toda la gente...*” (Entrevista ERSP3)

También desde el Centro de Salud se organiza la recolección comunitaria de residuos, ya que la Municipalidad no presta ese servicio en los barrios que atiende el CIC.¹⁰⁶

Uno de los proyectos a desarrollar en el futuro es una huerta comunitaria, pero en la propia casa de algunos vecinos donde haya espacio disponible; para esta actividad se consiguió que el INTA donara las semillas.

6.1.4.- Fuentes de Información para el diagnóstico y la decisión

Es importante aclarar que cuando se consultó respecto de si se tenía algún tipo de diagnóstico o relevamiento de datos del territorio, la respuesta fue que **no se disponía** de ello pero que sí había en el Centro de Salud, donde tenían entendido que se había realizado un censo (o cosa parecida, según se informó), sin embargo estas informaciones no estarían disponibles para todos: “*Yo no los vi... no los tengo, no pude acceder a esos estudios socioeconómicos...*” (Entrevista ERSP5)

Efectivamente, nos fueron mostrados algunos estudios referidos al **análisis de indicadores socioeconómicos** de la población del área del CIC Sáenz Peña como por ejemplo: población, calidad de las viviendas, acceso al agua, infraestructura sanitaria y tratamiento de excretas¹⁰⁷. También relevamientos referidos al estado nutricional de la población, a la presencia de niños “especiales” o con capacidades diferentes, embarazadas de alto y bajo riesgo, beneficiarias activas de Programa Procreación Humana Responsable, ubicación de espacios verdes (todo identificado en mapa del sector). Otro elemento al que tuvimos acceso fue un modelo de “registro de actividades comunitarias de promoción y prevención de salud”, fruto de un relevamiento de noviembre de 2009; y otro del “formulario del Censo de habitantes, viviendas y condiciones de salud”, de donde salieron algunos de los datos sintetizados en el mencionado estudio de Claudia Patricia Gómez (2009b). De hecho, es posible afirmar que: “*No hay un estudio socioeconómico en la Municipalidad (de Roque Sáenz Peña).*” (Entrevista ERSP2B)

6.1.5.- Los médicos comunitarios y su exclusión del trabajo en el CIC

Un tema que merece especial atención es el de los **médicos comunitarios**¹⁰⁸, según nos dijeron varios de los entrevistados es un tema que genera polémica pues algunos esperan ansiosos la llegada de estos médicos financiados por Nación, mientras que otros ven en esto una posible amenaza, por ejemplo, a su fuente de trabajo.

¹⁰⁶ Un entrevistado da cuenta de que como comunidad se fueron pidiendo donaciones y así se logró tener un tractor y otras herramientas necesarias para este trabajo. Agregó que “*por cuestiones políticas la Municipalidad les quitó lo que les daba (por ejemplo) combustible, y dijo que levantarían (ellos) la basura pero no lo hacen.*” (Entrevista ERSP2b)

¹⁰⁷ En las conclusiones de uno de esos estudios puede leerse lo que sigue: “*las deficiencias en las viviendas y en el saneamiento nos vincula a un cierto nivel de pobreza y de inequidad territorial. Un alto porcentaje de viviendas no cuentan con excretas sanitarias, los desagües se realizan en pozos ciegos y en el mejor de los casos cámara séptica y pozo ciego, no se cuenta con red cloacal, lo que nos convierte en el sector de la población saenzpeñense más vulnerable a adquirir ciertas enfermedades. El agua de consumo es óptima en alto porcentaje en todos los hogares del barrio. Se cuenta con una comisión vecinal que articula y hace efectiva la recolección de residuos domiciliarios de allí que en un 95% la recolección de residuos es buena, también desmalezan y limpian las zanjas y alcantarillas de escurrimiento de agua y arreglan las calles, estos hombres colaboran y perciben sólo un plan social, pero se está en deuda de preservarlos a ellos ya que no poseen ni la vestimenta, ni los medios de seguridad adecuados a la tarea que desarrollan.*” (Gómez, 2009a:7)

¹⁰⁸ Ver Capítulo IV en lo referido al diseño del Proyecto CIC.

Los que están a favor, como es el caso de la encargada del Centro de Salud, sostuvieron que colaborarían con el trabajo en el CIC, sumando no sólo el aporte como profesionales de la salud, sino también una mirada especial sobre los problemas sociales, y se afirma que estos médicos *“hacen lo que ‘espera’ Nación (se refiere al Gobierno Nacional).”* (Entrevista ERSP2)

Sin embargo, esta opinión tan positiva ante la presencia de los médicos comunitarios no es compartida –incluso– por otros trabajadores que se desempeñan en el Centro de Salud. Por ejemplo, una empleada de la farmacia que ahí funciona, mencionó un conflicto que muchos de ellos sostienen con el Gobierno Provincial para regularizar su situación laboral y dejar de ser contratados para pasar a ser *“empleados de planta de la Provincia”* (Entrevista ERSP8). Esta entrevistada manifestó tener un contrato hasta el 30 de junio y que después no sabía lo que pasaría porque se suponía que llegarían *“los becarios de Nación (...) que son los que ‘tendrían’ que trabajar en el CIC pero hasta ahora no ‘aparecen’”*. Así, la presencia de otros trabajadores, en este caso de Nación, es interpretada como una amenaza más a la precaria situación laboral que algunos ellos dicen tener.

La Coordinadora del CIC sólo mencionó al pasar el tema de los médicos comunitarios, afirmando que: *“el centro de salud se tiene que manejar con médicos comunitarios”*; y a la pregunta de qué son los médicos comunitarios, respondió categóricamente: *“que son pagados o becados por la Nación, desde el (Ministerio) de Desarrollo (Social) de la Nación”*. (Entrevista ERSP1)

En cuanto a los entrevistados con alto cargo en la Municipalidad, se destaca la poca información que tienen respecto de este punto, incluso existiría lo que uno de ellos define como una “confusión”. Transcribimos más abajo algunas de sus afirmaciones

“...el gran conflicto de... el gran obstáculo (de) articular todo ese tipo de gente (se está refiriendo a la presencia en el CIC de trabajadores dependientes de diversos niveles de gobierno), y sobre todo cuando entrás en el aspecto de salud que ya hablás de personal con una capacitación especial. ... En el Municipio ... ya te digo, se manejaba todo esto desde la Secretaría de Gobierno pero...una de las cuestiones... una categoría de alguien vinculado a la salud, con una capacitación médica; en el Municipio no se encontraba ni siquiera una escala, un escalafón para asignarlo dentro de la estructura jerárquica de lo que prevé la Municipalidad, el área de salud pública del Municipio está más que nada asimilada a un área de inspección, porque es para supervisar, para controlar a la población, no es tanto para brindar un servicio de salud pública ... Y acá bueno, había que en... había que... si el Municipio tenía que hacerse cargo de ese personal (en referencia a la atención de la salud)... era un médico brindando un servicio de asistencia médica concretamente que dependía del Municipio, bueno, era...(muy complicado)” (Entrevista ERSP5)

Dado que varios de los entrevistados usaban aparentemente de modo indistinto la denominación médicos comunitarios o becarios de Nación para referirse a ellos, se preguntó directamente si los médicos comunitarios eran los que otros llamaban becarios de

Nación: “... por ahí van usando distintos nombres para... a veces para confundir, y otras veces para diferenciar las distintas categorías.” (Entrevista ERSP5)¹⁰⁹

Quien estaba realmente confundido con el tema era el Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad, este entrevistado señaló al respecto:

“Hoy (se está trabajando) con médicos del Hospital pero la idea es que el Municipio se haga cargo con médicos comunitarios... En realidad los porteños dicen médicos comunitarios, los médicos que están a cargo del municipio, pagados por el municipio. Mirá nosotros no tenemos problema en hacer convenio con quien tengamos que hacer si redunde en el beneficio de la gente, estamos convencidos que si se trabaja en equipo hay que trabajar interactuando, hay que trabajar en red porque no hay otra alternativa, no somos mezquinos en ese aspecto. Lo que sí, la política la marca el Intendente....” (Entrevista ERSP4)

De acuerdo con lo expuesto, y en referencia a los médicos comunitarios, se hacen notar dos cuestiones que emergen de la palabra de los entrevistados, primero, no hay suficiente claridad; segundo, es un tema de alta conflictividad, sea por la disputa de recursos, por la dependencia institucional de los diversos trabajadores presentes en el CIC, sea por razones políticas, sea por intereses laborales contrapuestos. En definitiva, y en cualquier caso, es un tema que genera tensiones en el marco del CIC y también fuera de él, entre los decidores políticos.

Otras dos cuestiones que se avizoran como conflictivas en referencia a esta dimensión en ese CIC es por un lado lo que respecta al control de las tareas y, por el otro, las disputas por la propiedad y utilización de los recursos allí presentes, incluido el uso del espacio físico.

6.1.6.- El control de las tareas y su reporte

Respecto de las **tareas y su control**, cuando se le preguntó a los entrevistados que trabajaban en el CIC qué tipo de instructivos o procedimientos seguían y de quién recibían las órdenes, cada uno se refirió a los que le imponía su jefe inmediato, el que estaba por encima de ellos en la jurisdicción de la cual dependían. En muchos casos, esa dependencia implicaba también y, sobre todo, una identificación política con sus superiores.

En cuanto a los instructivos de Nación para el proyecto CIC, sólo uno de los entrevistados respondió y dijo que estaban en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, agregando que no había accedido a otra cosa, y que cada funcionario que asumía o ponían a trabajar en temas relacionados al CIC, tenía que descargarlos de esa página por su propia cuenta.

En tal sentido es de destacar el siguiente testimonio: *“La única que vino y se sentó a charlar así fuiste vos. La otra gente entró, miró, sacó fotos y se fue (...) los que vinieron de Nación por ejemplo que no me acuerdo quién era, vinieron de Nación, vinieron de infraestructura también...De la Provincia y de Nación vinieron (a ver) qué le faltaba al*

¹⁰⁹ Resulta llamativo cómo a lo largo de las entrevistas aparecen reiteradas confusiones respecto de los términos, denominaciones e incluso funciones. Suponemos que esto refiere a lo que mencionábamos más arriba en relación al desconocimiento generalizado respecto de qué se hace en el CIC y quién o quiénes lo ejecutan.

CIC y esas cosas, pero...nadie se interesó ni nada (...) Es la realidad. El intendente vino aquella vez (se refiere a la apertura del CIC) y no vino más; yo entiendo que tienen mucho trabajo, pero en el momento de elecciones se acuerdan que acá hay gente... ¿Entendés? O sea, como yo..., si...de entrada les dije que acá no van a hacer política, conmigo ni con (...). Sí hubo intento pero yo le dije 'afuera'." (Entrevista ERSP6)

Cuando se le preguntó si esta gente era del barrio o punteros o funcionarios políticos, la entrevistada respondió categóricamente: *"gente que trabaja en política."* (Entrevista ERSP6)

La encargada del Centro de Salud y el referente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se refirieron a este tema comentando que fueron aprendiendo de los Promotores Territoriales y Facilitadores de Nación, que dependen del CDR que está en Resistencia (capital de la Provincia). Y acotaron que: *"ellos son los que vienen cada tanto a monitorear"* (Entrevista ERSP2); *"hoy el promotor te maneja todo, y la Municipalidad perdió la manija."* (Entrevista ERSP2b)

En cuanto a los entrevistados con alto cargo en la Municipalidad señalan la confusión generalizada respecto de quiénes eran los responsables de cada tarea, lo cual tornaba incluso peligroso asumir ciertas actividades:

"...no leí en profundidad la reglamentación pero lo que me tocó escuchar, compartir con distintos funcionarios del Municipio era que no estaba del todo claro, estipulado a cargo de quién iba... no sólo el cargo económico sino la parte de la responsabilidad, como sabemos hoy en nuestro país tomar un empleado que después haya que echar o tenga un accidente o algo así... esa es la parte que está un poco más confusa, más que la económica, la económica hay algunos... había determinadas categorías que asumía la Nación, otras categorías que debía asumir el Municipio. Pero la parte de responsabilidad y determinados agentes no estaba muy claro, o por lo menos no estaban de acuerdo algunos funcionarios en asumir ese tipo de responsabilidad." (Entrevista ERSP5)

Y agrega haciendo una suerte de autocrítica a la gestión municipal: *"...como nuestra Municipalidad es un caos organizativo, por lo menos a mi forma de ver, las cosas llegan tarde, llegan al área que no corresponde y a veces llegan a todas las áreas, y así es como uno se termina informando."* (Entrevista ERSP5)

En relación a temas de esta naturaleza, se dio el ejemplo de cuando se iba a abrir una oficina de empleo, generando esta decisión toda una serie de tensiones, sobre todo a nivel político, en relación al temor a ser manipulados por funcionarios de otro nivel del Estado que tuvieran otros jefes en la política partidaria:

"Me entero lo de la oficina y voy y digo 'che esto es para bajar el Plan FAMILIAS, para poder manejarlo, pongámonos a trabajar para armar la oficina de empleo', el secretario de gobierno, (...) en ese momento me dice 'boludo, esto es una cama acá lo que te quieren hacer es algo que es responsabilidad de la Nación y te lo quieren enchufar a vos, entonces cuando el día de mañana lo corten todos esos negros van a venir a quemarte cubiertas a vos, no lo agarres'. (Y continúa) Son como superposiciones incluso de... de acciones y de actores... y un desconocimiento terrible, parecido a lo del CIC, en donde a mi también el paquete que me vendieron era 'mirá, la Nación te monta esto, te paga el personal los

capacitadores, el gerente...vos los designas y te los pagan', parecía un paquete divino. Un paraíso.

"Este mismo que me dijo lo de la oficina que era para que los negros nos vengan a quemar gomas a nosotros, me dijo no, no te dan nada; bueno, me quedo con esa versión. Viene el segundo secretario de gobierno (el que lo reemplazó), me pregunta por qué no se hizo nada (con el CIC), le comento esto mismo que te comento a vos y me dice 'no, no, no, te pagan computadoras, te ponen los escritorios!...'". (Entrevista ERSP5)

De esta manera ejemplificaba la confusión y el temor que se suscita cuando se trata de distribuir tareas y de discernir las competencias de cada quien en proyectos de implementación conjunta¹¹⁰.

El tema de los **recursos** es todavía más espinoso porque hay acusaciones -más bien sospechas- de que la Municipalidad se apropió de los recursos que envió Nación y que los destinó a otros lugares y no al CIC, *"el vehículo que se supone tiene el CIC nunca llegó al CIC, lo tiene el Municipio."* (Entrevista ERSP2b); esto pasó especialmente con el nuevo equipamiento para el Centro de Salud:

"Muy complicada (la cuestión de los recursos para el funcionamiento) y una mano lava la otra (...). En cierto momento nosotros ya sabíamos que la Nación -cuando se terminó de construir este centro- ya había mandado todo el equipamiento... mandó el coche, mandó el equipamiento para la salita, para la sala de reuniones, para las actividades que se podían hacer, mandó todo el material, todo el material llegó y quedó vamos a decir recluido desde la Municipalidad. (...) Nadie supo dónde está... en bomberos, o en la Municipalidad o en algún corralón o algún depósito la mercadería estaba, porque nosotros después más tarde cuando volvimos a reempezar este encuentro, se dijo que el material estaba todo (...) muchas cosas que están acá (en el Centro de Salud) vinieron del Hospital de segunda mano, no lo que había mandado Nación." (Entrevista ERSP3)

Entre los entrevistados se percibió además la preocupación de que este espacio del CIC y los recursos que allí se ponen a disposición, estarían siendo desaprovechados, en tanto y en cuanto si se lograra una mejor y mayor articulación en la tarea de quiénes intervienen en su gestión, se lograrían resultados más eficientes:

"... lo que debía ser muy articulado tiene tantas partes con tantos intereses que se termina desarticulando. A mí lo que me da pena decir qué cantidad de plata que se invirtió, no sólo en la obra y en lo que se pone en sí, sino cuando entro a ver que baja un supervisor, otro supervisor, hay un gerente, hay otro encargado, hay un jefe, hay un director... toda esa gente cobra viáticos, tiene un teléfono, cobra un sueldo para programas que a la realidad de los ciudadanos... (no les cambia nada)." (Entrevista ERSP6)

Además de la puja y discusión por el tema de dónde están los recursos que al CIC se destinaron y quiénes los manejan, está el problema de la escasez de los mismos. La docente del curso de costura comentó que para sus clases, es ella misma quien aporta el material que sus alumnas necesitan para trabajar, y que si algo se rompe, ella tiene que reponerlo.

¹¹⁰ Este tema se abordará nuevamente cuando analicemos la dimensión número tres, coordinación interinstitucional.

Por último, una breve mención a la cuestión del **espacio físico**. Como se explicaba al comienzo de este apartado, la Municipalidad y la Provincia tienen divididos sus espacios dentro del CIC, y cada jurisdicción dispone de “su porción” en cuanto a su ocupación y uso. Incluso, por ejemplo, en la parte que controla la Municipalidad, estaría viviendo una persona que no es el sereno, y que nadie –es decir, hasta donde ella conoce- sabe quién es ni porqué vive allí.

En este sentido, hay que tomar en cuenta que el terreno donde se construyó el CIC era de propiedad de quien hoy es la Coordinadora del lugar, según ella misma explicó, ella y su padre donaron este espacio a la Municipalidad –de quien ella es empleada- para la construcción de este proyecto¹¹¹:

“...esto nace una vez que consiguieron el terreno, porque viene una plata, un fondo de la Nación, donde realmente buscaban un lugar; para esto, en esa época quien hoy es Secretario de Gobierno, (...) era Secretario de Planificación (...), viene y nos plantea a mi y a mi padre de un lugar, y como este terreno era grandísimo, entonces nosotros donamos a la Municipalidad este espacio.” (Entrevista ERSP1)

Un referente social de esa comunidad se refirió justamente a la ocupación del espacio: *“... usted lo que percibe de algún modo es que hay digamos un intento de ocupación física como para... (se refiere en este caso a la acción municipal) para decir bueno estamos adentro ¿no?”* Y en cuanto a la donación del terreno para la construcción del CIC sostuvo: *“... es de una familia del barrio, que es casi un trueque ¿no? (...) Un trueque de la Municipalidad, ‘yo te doy esto y vos me das esto’ “. Cuando se le pregunta respecto de cuál es la situación actual de propiedad del terreno que ocupa el CIC responde: “Y ahora habrán cedido el terreno a la Municipal (...) Nadie sabe porque nunca la Municipalidad vino y habló claramente, nunca habló claramente.”* (Entrevista ERSP3)

Volvemos aquí a la falta de claridad en las decisiones y acciones, en el territorio parece desconocerse quiénes y con qué fines gestionan las actividades del CIC, las que se van llevando a cabo esporádica y conflictivamente.

Por último rescatamos aquí un comentario de la empleada de la farmacia del Centro de Salud, quien dijo que a la gente del Centro de Salud les gustaría tener un edificio propio, *“así sea una piecita pero no estar dependiendo de un edificio que no es nuestro”*. Y agrega que antes –como se dijo- estaban en las dependencias de una iglesia (católica) que está en el barrio, *“ahí se metía la Iglesia (dice), y acá se mete la Municipalidad.”* (Entrevista ERSP8)

Tema central el anterior donde se evidencia no sólo la falta de claridad sino de autonomía en las decisiones, y la ingerencia de los distintos actores sociales que pujan por tener incidencia en las tareas del CIC.

6.2.- La interacción con los destinatarios de la acción y la incidencia de su participación

Así como el análisis de la dimensión anterior nos ayudó a describir el modelo de organización presente en el CIC, el que abordaremos en este apartado se espera contribuya

¹¹¹ Se volverá a este tema cuando abordemos la coordinación interinstitucional.

a establecer los principales rasgos del **modelo de gestión**¹¹² del mismo, por cuanto aquí se tomarán en cuenta especialmente la articulación con el medio, y en ese sentido, cuál es el papel que le cabe a los beneficiarios de la acción de esta política pública.

6.2.1.- La participación de los beneficiarios en el diseño y la implementación del Proyecto CIC

Según comentarios de la Coordinadora del CIC las actividades que se llevan adelante surgen básicamente a propuesta de la gente, en el sentido en que según ella, la gente se acerca, propone, pide, e incluso efectúa donaciones, a su vez ella recepta y traslada a las autoridades Municipales, en la medida en que desde esa instancia se pueden ir dando respuestas, estas van llegando al CIC. Un ejemplo de esta interacción es el pedido de profesionales, como los trabajadores sociales, en este caso, hasta el momento la coordinadora no logró tener un profesional con estas características en el Centro Integrador. Otra fuente de ideas, según expresa, es ella misma, quien como conoce el territorio, y también conoce sus necesidades.

Un detalle que aclara esta entrevistada es que, según ella, la gente se acerca espontáneamente y de modo individual, más que a través de organizaciones que acompañen a la gestión en el CIC. No obstante ello, tanto esta persona como el Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad aclararon que las puertas están abiertas a quienes quieran proponer alguna actividad para el CIC. En esa línea nombraron una fundación llamada Nazareno que se dedica a ayudar a los chicos víctimas de la drogadicción, también al cura de la parroquia del Barrio San Cayetano, y a un pastor de una Iglesia evangélica. Hay que aclarar que ninguno de los dos, en el marco de la realidad actual del CIC, propusieron a la Mesa de Gestión como la vía de participación natural en la gestión del Centro.

“Hay un pastor también que es de acá cerca de la 28 (es una calle) también por ahí está el templo de él, también tengo el nombre y apellido anotado, también me dijo que le gustaba las cosas que yo hacía que me veía con entusiasmo y que le gustaban esas cosas, porque yo le decía que yo veía muy mucho, miro más por los chiquitos que andan en la calle, que están digamos a la deriva, que no tienen gobierno de los padres y miro por los ancianos y por los discapacitados...” (Entrevista ERSP1)

Un detalle que mencionó la Coordinadora es que hay un grupo de mujeres que trabajan con ella, no aclara que sea políticamente pero esto puede inferirse: *“... lo único que tengo también es un grupo de mujeres que trabajan digamos para ver las necesidades y, eso sí, dar cosas así que necesitan, zapatillitas así todas esas cosas ... es un grupo de mujeres pero eso es una institución que se llama Vida y Esperanza, es un grupo de mujeres que trabajan conmigo y a parte donde conseguimos y damos ropa... a veces yo consigo por ejemplo ... que un amigo carpintero haga una camita ...”* (Entrevista ERSP1)

Lo mismo puede decirse del trabajo de los promotores de Nación, por cuanto, y en palabras del Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, son los que *“elaboran la sistematización de los problemas y posibles soluciones, porque viven en el territorio”*. (Entrevista ERSP7)

¹¹² Ver el concepto presentado en el Capítulo II cuando se hace referencia al marco conceptual y analítico de esta tesis.

Con lo dicho hasta ahora, y sobre todo a partir de estos últimos comentarios, estamos dando cuenta de aquello que conceptualizamos como el **régimen de implementación**¹¹³, por cuanto hemos estado haciendo referencia al modo en que se “organizan los arreglos entre participantes de la gestión de políticas”. Así las cosas, notemos que si bien ellos señalan el trabajo de agentes que conocen el territorio y que podrían (potencialmente) apuntalar la gestión del CIC, también dejan entrever las disputas de índole política que hay entre los diversos niveles de gobierno para capitalizar las soluciones que puedan darse desde el CIC a las problemáticas sociales, tema que como se dijo, se retomará más adelante.

Además, hay que tomar en cuenta, que estamos en presencia de un territorio particularmente vulnerable y donde la escasez de todo tipo de recursos (“*humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos*”¹¹⁴) es el signo más visible en estas barriadas. Aludiremos a estas problemáticas al final del tratamiento de esta misma dimensión.

No obstante la problemática presentada anteriormente, cabe destacar lo expresado por la docente del curso de costura, quien se refiere a la predisposición de la gente a participar; ella nos dice que en su experiencia esta predisposición es muy alta, al menos en lo que respecta al taller que ella dicta, y las iniciativas que de allí se desprenden. También se refiere a sus alumnas y la gente del barrio como “*solidaria*”, ya que se ayudan entre ellos y comparten lo poco que tienen. (Entrevista ERSP6)

En la misma línea opina un referente social del territorio, quien sostuvo que “*hubo una respuesta positiva por parte de la gente*” de la comunidad respecto al CIC. Incluso – recuerda- que en su momento también hubo gente que representaba a algunas instituciones, menciona por ejemplo a SAMEEP (es la empresa provincial que provee de agua), a SECHPEP (es la empresa provincial que provee de luz) que se acercaban, estaban dispuestos a colaborar aún “*a la noche, después de un día de trabajo*”.¹¹⁵ Comentó que la gente del barrio estaba al principio “*muy ilusionada*” con la idea del CIC: “*El vecino estaba enterado porque toda la gente va a ir al CIC que funciona por este Centro de Salud, se enteraba de la cosa, de lo que estaba pasando*”. (Entrevistado ERSP3)

En esta frase puede verse cómo en la opinión de este referente social el Centro de Salud es claramente el lugar que más convoca, es el servicio máspreciado para los vecinos, por eso a través de sus visitas y consultas al Centro de Salud es que la gente del barrio se enteraba de los avances en la construcción del CIC (antes del traslado de este Centro al edificio actual del CIC), y luego de las novedades que surgían en su funcionamiento y gestión.

En lo que continúa de su alocución, lo que manifiesta es justamente esa ilusión perdida cuando el proyecto avanza pero nada se da cómo se lo habían presentado a la gente, como él -y según él-, los vecinos se lo habían imaginado:

¹¹³ Ver Capítulo II donde se explicita el marco conceptual y analítico de este trabajo.

¹¹⁴ Según se señala en el marco analítico explicitado en el Capítulo II.

¹¹⁵ El entrevistado se está refiriendo al origen del CIC y los primeros intentos de organizar una Mesa de Gestión. Este es un tema muy controvertido que abordaremos en la próxima dimensión de análisis, la de la coordinación interinstitucional.

“Y ahí también yo pienso la falta de credibilidad ¿no? O sea, pensar que mis ideales pueden ser posibles... o sea, soñar. Pienso que nos falta nuestra capacidad de soñar, queremos ver sólo la realidad, qué sabe lo que podemos hacer dentro de 5 años...es difícil...

Y en un momento cuando esto recién empezó sí muchos se ilusionaron, de algún modo hubo sueños hacia delante.

En cierto momento (se refiere al actual) aquí perdimos todo porque pierde el pueblo, pierde...

... Es que nosotros vemos que la paz del pueblo en lugar de crecer se va un poquito a...se llega a una cierta indiferencia ¿no?, cierta apatía. Entonces la gente va donde recibe, entonces no hay idea de creer, de crecer, hay eso de tener algo, entonces quiere una cosa, quiere la otra, signo político que (viene/tiene)... entonces, ni tampoco la gente tiene en mente lo que tiene que hacer, su identidad, (esto) le hace perder su identidad ¿no?”
(Entrevistado ERSP3)

Nótese cómo de este comentario emerge la manipulación que se haría de la gente a través de estas prácticas, y cómo eso **lacera cualquier intención de genuina participación**, de verdadero empoderamiento, diríamos retomando conceptos trabajados en anteriores capítulos de este trabajo.

Otro aspecto interesante, y que se trabajará con mayor profundidad bajo la dimensión de coordinación interinstitucional, es la cuestión de las opiniones que suscita la Mesa de Gestión, y volvemos aquí al régimen de implementación. En términos generales, los entrevistados del Municipio, citados hasta el momento para ilustrar esta dimensión: el Subsecretario de Gobierno y la coordinadora del CIC, tienen una opinión favorable respecto de las posibilidades que una Mesa de Gestión tiene para la participación de los vecinos. Pero ocurre, que dada las particularidades que asume el conflicto político, las que se evidencian en la gestión interinstitucional que supone un CIC, en la práctica, tanto un entrevistado como el otro, omiten darle a la Mesa el lugar de preeminencia en la gestión y la participación de las fuerzas vivas¹¹⁶.

Distinto es el caso de la encargada del Centro de Salud y el referente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para quienes *“todo proyecto que salga tiene que salir de la Mesa de Gestión”*. A partir de aquí, *“las leyes internas (se refieren al funcionamiento del CIC) las hacen actores (sociales) y promotores (del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)”*. Según ellos, *“son los promotores, los actores sociales, la Mesa de Gestión, los médicos comunitarios quienes deben manejar todo, no los Intendentes. (Los CIC) no dependen del Intendente, sino de Nación, (los CIC) se tienen que independizar”*. (Entrevista ERSP2b)

Si bien en un momento estos entrevistados afirman categóricamente que *“los CICs están contruidos para darle vida a los marginales”*, y esta en sí misma es una frase muy poderosa y con mucho potencial respecto de la interacción con los destinatarios y la incidencia de su participación en la gestión del CIC, las disputas políticas por la apropiación de su gestión por parte de las distintas instancias de gobierno implicadas, estaría empañando nobles propósitos como este que se expresan con mucha contundencia.

¹¹⁶ Veremos también más adelante, que el otro entrevistado con rango de Secretario, también opina favorablemente respecto de las posibilidades que tiene para la gestión de un CIC su Mesa de Gestión, y cuando se refiere a lo que realmente ocurre en este CIC, señala que este mecanismo está desaprovechado en sus potencialidades.

Llegado este punto, no sólo es importante haber procurado dar una idea de cual es el **modelo de organización** presente en el CIC -para lo cual y sobre todo con la dimensión anterior se describieron las tareas, la distribución de responsabilidades, las capacidades decisorias, los procesos de trabajo y el marco normativo que rige los mismos en este CIC-; sino que ahora cabe ampliar esta mirada aludiendo con mayor profundidad a lo que denominamos **modelo de gestión**, y para ello hay que referirse al ambiente externo de la organización, describiendo así los rasgos más salientes de las condiciones de vida y las problemáticas sociales que se hacen presentes e interactúan en el territorio, muchas veces condicionando a los actores sociales que aquí participan.

6.2.2.- El contexto socio-económico y las problemáticas del territorio

Veamos cómo describe la situación social en el territorio la Coordinadora del CIC:

“... hay familiares digamos muy humildes que conozco que a veces no pueden mandar sus hijos a la escuela por el tema económico, porque son ignorantes, porque vinieron del campo y esta barriada se agrandó muchísimo y hay muchas casas y donde yo realmente me estoy comunicando cada día con la gente y voy digamos recavando las informaciones y viendo a medida de eso que es lo que realmente se puede hacer. (...) la necesidad de la gente, uno, por empezar yo no se, como son re humildes, la gente digamos tienen más hijos... también queremos dar una charla para ese tema, que ya venimos de hace muchos años con ese tema... tienen muchos hijos, realmente no alcanza, hay mujeres que realmente están solas con varios hijos que no tienen un sustento de un hombre de la casa que pueda llevar la plata para sus hijos, para realmente darles de comer, hay chicos desnutridos, tenemos mucha gente discapacitada...” (Entrevista ERSP1)

Otro tema que destaca es el de los **jóvenes delincuentes y la falta de seguridad**:

“... tenemos la escuela 221 y La Politécnica, (que es) el Colegio Juan XXIII donde realmente van muchos chicos de acá del barrio también (...) Así que es como que también hay toda una problemática porque (...) a la noche, digamos en la escuela 221 me comentaba la maestra que también ellos peligraban más de estos adolescentes porque estamos, digamos necesitamos más seguridad, hay una inseguridad terrible adonde los mismos chicos, porque lamentablemente tenemos muchos chicos que acá a pleno día ya asaltan, antes no se veía...” (Entrevista ERSP1)

En otro momento de la entrevista refiere que no hay destacamento policial cerca, con lo cual cuando algo sucede deben recurrir al comando policial para que a su vez comunique el hecho a la Comisaría más cercana a esa zona. Tomando en cuenta que este es un barrio que los entrevistados juzgaron como poco seguro, esto no deja de ser un problema para los vecinos que allí habitan.

La situación más grave se daría en la población de los adolescentes y jóvenes pues: *“No estudian, no trabajan, no estudian y algunos se drogan (se le pregunta directamente por la droga y responde) Sí, es un problema en el barrio.”* (Entrevista ERSP1)

Estas condiciones se explican por la falta de trabajo que es una de las principales causas que inducirían a los jóvenes a delinquir: *“...acá no hay lugar de trabajo... acá nosotros en Sáenz Peña teníamos muchas empresas pero en cierto momento se cortaron*

todas (se refiere a que cerraron, y que los chicos que logran capacitarse, e incluso terminar el secundario) no tienen (donde trabajar), porque ahora acá todo el trabajo nuestro, es el trabajo de servicio, de supermercado, la quiniela, así... la tienda...(no hay otras opciones)” (Entrevista ERSP3)

Así la droga, la falta de trabajo, la inseguridad se manifiestan en violencia, incluso entre los menores, muchos de los cuales viven en situación de abandono y tienen que mendigar para poder subsistir:

“(Hay violencia) entre los chicos (...) A veces también algunos chicos que no viven en la casa, o van sólo para dormir y nada más (...) Están en la calle, algunos chicos se van a mirar coches al pueblo, se cruzan toda la ciudad para ir a cuidar coches o para pedir. Porque algunos chicos, hay algunos abuelos que los acompañan (para que ellos trabajen) se quedan en una esquina y dicen ‘vos te vas a esta cuadra, vos te vas a esta cuadra y después volvés para acá’ y le entrega todo (el dinero) a la abuela y después tienen que salir otras veces.” (Entrevista ERSP3)

A pesar de todo, la educación parece ser la respuesta, o al menos el comienzo de la salida hacia una mejor situación de vida: *“Nosotros (se refiere a la comunidad religiosa que tiene un colegio en la zona) vimos que cuando habíamos empezado con esta escuela bajó el alcoholismo, bajó la vagancia de los chicos, bajó también la... que las chicas estén embarazadas ¿verdad? Porque ya tienen otra idea, ya las chicas o los chicos, los jóvenes empiezan a tomar conciencia de que ellos son, que tienen valores, que tienen posibilidad de soñar, que el trabajo de ellos no es sólo, la chica tiene que ir a limpiar la casa de la fulana, el chico tiene que ser ladrillero, hay otra posibilidad con estudio ¿no? Por eso nosotros cuando llegamos (...) notamos que los dos problemas eran educación y hambre (vimos que los) chicos se morían...” (Entrevista ERSP3)*

Más allá de esta mirada un poco más optimista, la violencia contra la mujer es otra preocupación en la barriada, y este patrón se repite en otras poblaciones vulnerables como es la de los niños y los ancianos. Se evidencia además situaciones de desintegración de los lazos comunitarios dado que muchos de los pobladores del sector son recién llegados, trabajadores rurales o inmigrantes de países vecinos que se asientan y subsisten muy precariamente:

“... bueno en el tema de violación hubo algunos casos en este barrio San Cayetano, hubo varios allá en el fondo (se refiere al final del Barrio), porque el terror de acá el tema es... viene desde el fondo para acá, porque pasa que hay mucha gente que vinieron, que no eran de acá también, eso también tiene mucho que ver acá en la sociedad, eso hay que fijarse a veces.” (Entrevista ERSP1)

“...cuando empezamos el centro de salud (que como se dijo se instaló primero en la capilla del colegio donde está su comunidad religiosa), empezamos exactamente, una pediatra para los chicos, una enfermera, un médico que atienda los ancianos, que eran las dos puntas más desprotegidas.” (Entrevista ERSP3)

Y aquí se destaca otra vez la repercusión de un Centro de Salud en la gente de estos barrios, porque cuando este mismo entrevistado decía que los chicos aquí se morían, aclaraba lo que sigue:

“De enfermedad (se mueren). Porque la mamá... cuando la madre tiene que hacer 5 Km., 6 Km., correr a la calle en el medio de transporte 7, 8 años atrás ¿no? La madre volvía al hospital, tenía que ir a las tres de la madrugada, a las tres ya estaba el hospital lleno, volvía a la casa, chau... le hacía la papita al chico, le daba un poquito de calor y ya estaba, el chico necesitaba otra cosa.” (Entrevista ERSP3)

De igual manera, y lamentablemente, tampoco el Centro de Salud actualmente ubicado en el CIC soluciona el inconveniente de las largas esperas, porque aunque no se necesita ir la noche anterior para que los atiendan, sí tienen que ir a la madrugada, a las tres o cuatro, para conseguir un turno a las seis de la mañana: *“eso es otra cosa que no entendemos también, pobre el que tiene que ir a amanecer para conseguir turno.”* (Entrevista ERSP6) Así y todo, cuando hubo rumores de que iban a sacar de ahí el Centro de Salud hubo mucha preocupación entre la gente, tomando además en cuenta que -como se dijo- el Hospital está muy lejos de esa zona.

Lo que sí cabe destacar respecto de los pobladores más vulnerables presentes en el territorio, es que aquí se suman al cuadro dos fenómenos muy propios de esta región de la Provincia: las familias que se han desplazado desde otros lugares aún más postergados, y la presencia de aborígenes, unas cinco familias según comentarios recibidos.

Siguiendo con la situación social de la zona, y en particular con la de las mujeres, lo que tiene **directa incidencia en la población de niños** dada su habitual dependencia – sobre todo en el caso de los más pequeños- se registran casos de mamás adolescentes, prostitución, adicciones de todo tipo y una situación general de indefensión, agravada por la falta de educación que hace a estos sujetos aún más vulnerables:

“... cuando yo doy la teoría en el pizarrón me tengo que ir lugar por lugar y explicarles cuánto es un centímetro, cómo tiene que medir, explicarle cuál es el número 2... te encontrás que tenés que volver a la primaria con estas chicas porque les cuesta, porque no tienen estudio no saben multiplicar también cuando tienen que sacar la décima o multiplicar para calcular las medidas... Sí tienen la habilidad para armar y desarmar las máquinas, sí, ellas tienen esa habilidad manual la tienen muy bien... y lo que tienen es que son muy voluntariosas, una a otra se prestan las cosas, no son... no hay rivalidad ni egoísmo entre ellas a pesar de la situación económica que ellas tienen. (...) tenemos que ver cómo vamos a hacer con el tema de los certificados, porque la mayoría no tiene estudios.” (Entrevista ERSP6)

Esta problemática tiene además otras aristas que impactan en el trabajo cotidiano de quienes están en el CIC:

“Acá adentro del salón vos haces de psicólogo, de terapeuta, de todo, porque por ahí vienen con cada situación que no sabes cómo... (...) Situación así por decirte, de violencia...De violencia, de malos tratos, de separación de familia... que el marido se fue y no volvió hace 3 días... y ellas, a ellas les afecta todo eso, y por ahí vienen y canalizan acá. (...) la mayoría no tiene trabajo y viven de algún tipo de plan (...) de la nación que cobran dicen el plan ese que... no se si bien si la verdad que no se si es \$200 (por mes) me parece que es. (...) tienen 4, 5 hijos y algunas que tienen 6 o 7 (...) veo muchas mamás solas...y muchas mamás adolescentes... Eso es lo que más... Sí, lo que a mí me llamó la atención cuando yo entré acá viste... A mí me asustó cuando empecé a inscribir que venía la mamá y el chiquito de 15 y venía escalerita y el bebé en el regazo...Y vienen así con

todos los niños y los carritos...Y dejan los carritos acá en el salón. Hay días que hay más chicos que alumnas pero porque ellas no tienen con quién dejarlos y quieren venir” (Entrevista ERSP6)

Respecto a las carencias materiales este es un tema muy presente en el sector, advirtiéndose que muchas veces los propios pobladores no perciben su propia situación de carencia, es decir hay un cierto conformismo con esa situación, o tal vez un desconocimiento de otras condiciones de vida que a priori se pueden juzgar como mejores:

“... hay familias que no tienen gas, luz sí se que tienen, pero hay familias que se manejan con la... el clásico... cómo se llama... la cocinita económica... el braserito y hay o sea... tienen sí la casa bien instalada como ellos me dicen todo pero...no, armaron así precaria. Hay algunas que (incluso) están usurpando terrenos.” (Entrevista ERSP6)

Pero aún cuando las condiciones de precariedad no sean tan evidentes para sus propios pobladores, esto sí es patente para otros, con lo cual el sólo hecho de vivir en esa parte de la ciudad los estigmatiza socialmente:

“... ellas tratan de vender y buscarse una salida más... pero al no tener estudio, no tener experiencia quién las va a emplear... y con el aspecto que tienen de empleada doméstica quién las va a aceptar... (...) Se sienten medio al margen porque no tienen esa posibilidad, ellas se dan cuenta de eso, porque te dicen ‘ay que bruta que soy, que tonta que soy, como no sé...’, te dicen... (...) vos ves crueldad a veces porque son pobres... yo te digo que yo lo veo mucho...” (Entrevista ERSP6)

Un aspecto interesante de la gente del barrio que se rescata en las entrevistas es el respeto por ese espacio compartido: *“... la gente que viene a estudiar o que viene a atenderse (en el Centro de Salud) respeta mucho el espacio.”* No obstante ello, hay preocupación por la vulnerabilidad que tiene el edificio del CIC y los bienes que allí se encuentran: *“... hay gente fuera de lugar que, que como en todos lados, nosotros tenemos miedo por el equipamiento (...) a la puerta la han garroteado... eso sí sabemos que la puerta la empujaron... ventanas rotas también... Esas rejas, o sea, a través de tanto cansar y tanto insistir con Gladis (la coordinadora CIC) e ir a pelear en el corralón (municipal), esas rejas nos pusieron hace un mes (...) pero no están amuradas, están puestas nomás.”* (Entrevista ERSP6)

“La municipalidad (...) ahí (en el CIC) nosotros tenemos 2 personas de seguridad, o sea, 2 personas que están dentro de lo que es la parte de sereno digamos, porque realmente nos han robado este año, o estos años que no estaba en funcionamiento”¹¹⁷, nos robaron un montón de cosas que tuvimos que salir ahora a comprar de vuelta fuimos a poner el enrejado.” (Entrevista ERSP4)

Sin embargo, el trabajo en el CIC depara satisfacciones: *“Y yo creo que acá como que vos te sentís más valorada, porque hay una necesidad y las chicas se sienten comprendidas. El otro día me trajeron un ramo de flores que cortaron de su casa que armaron por la semana de la dulzura... o sea, vos ves que ellas...”* (Entrevista ERSP6)

¹¹⁷ Cuando tratemos la dimensión número tres, tocaremos el tema de la apertura del CIC, su abandono de hecho y su reapertura. Aquí el entrevistado se refiere justamente a ese momento donde el edificio estuvo virtualmente abandonado.

Antes de dar cierre a este apartado, volvamos a la cuestión que fue detectada anteriormente y que refería a esa percepción generalizada de que si bien la situación de este territorio es de gran precariedad, habría otras zonas donde las condiciones de vida son aún peores:

“es (la del CIC) una zona humilde pero hoy en Roque Sáenz Peña hay zonas más humildes.” (Entrevista ERSP2)

“No, hay, hay más. Yo que trabajé en los barrios, hay más barrios pobres. Yo estoy trabajando en una escuela primaria y te digo que a nosotros se nos caen los chicos desmayados de hambre. Van, ahora en el invierno, van de ojota porque no tienen calzado.” (Entrevista ERSP6)

Convengamos que esto puede ser un dato cierto en una Provincia que es una de las menos desarrolladas del país, no obstante, llama la atención que no se asuma la propia situación de este territorio como realmente dramática.

6.3.- La coordinación interinstitucional

En el análisis de esta dimensión se prestará especial atención a la concertación y establecimiento de alianzas entre los tres niveles de gobierno: local, provincial y nacional, que supone la implementación del proyecto CIC, miradas desde la propia percepción de los actores sociales involucrados en la gestión. Aquí los temas destacados serán: el origen y construcción del espacio físico del CIC, la actividad de su Mesa de Gestión, y la contraposición entre lo que se esperaba del CIC y lo que se tiene implementado hasta el momento que cubre este trabajo de tesis.

6.3.1.- El origen del CIC: Intenciones versus Implementación

Respecto del origen del CIC, empecemos en este caso con lo que sostuvieron las autoridades máximas de la Municipalidad entrevistadas para este trabajo pues el comienzo de su implementación tuvo muchas idas y vueltas, incluso toda vez que el gobierno municipal estuvo bajo el mismo signo político bajo las dos intendencias que intervinieron en la ejecución del mismo. El proyecto se inició, se paró, se reactivó, se construyó el edificio, se lo abrió, se lo cerró y prácticamente se abandonó, se lo reabrió a comienzos de 2010:

“(...) era una materia pendiente de la gestión (municipal) el tema del CIC y bueno recopilamos todo lo que teníamos para empezar, se arma una comisión de gestión se llama; en realidad no es comisión el nombre sino (se está queriendo referir a la Mesa de Gestión)... a ver como es...es una comisión que va trabajar conjuntamente con el municipio digamos, en esa comisión de gestión están varios actores como la gente del barrio, instituciones del medio, cercanos al barrio. Porque esto que tiene que ver con el CIC... Centro de Interacción Comunitaria... (quien entrevista dice ‘Integración’, y el entrevistado acota) y justamente se busca integrar a todas las instituciones y a toda la gente con el lugar digamos... entonces ese es el objetivo en sí y con el cual nosotros estamos tratando de...como para atrás no se estaba haciendo nada, nosotros tratamos a

partir de ahora se hace todo. Se está haciendo ya comenzó a funcionar con esa comisión de gestión.” (Entrevista ERSP4)¹¹⁸

Cuando quiere explicar cómo se procedió con la ejecución del proyecto dice lo que sigue:

“Y mirá el CIC..., es de una gestión yo creo que fácil del 2003 de la segunda gestión, en la gestión de Kirchner digamos –exactamente- (...) desde ese tiempo se evaluó y se hizo porque este era todo... o sea, vino planificación acá se armaron todas cooperativas...se armaron cooperativas de trabajo...construyeron el CIC acá en S. Peña (...)El primer paso era que el municipio conformara cooperativas o ...(silencio) se formaron las cooperativas el municipio las conformó con la Dirección Técnica de Obras y Servicios Públicos y con la de Planificación del municipio...(…) después hubo ... había formularios que rellenar y ver en que encuadre social estaba (...) el nuestro era de primera categoría, porque es un barrio populoso, alejado de la ciudad... con una iglesia católica ... con varios templos y colegios cerca ... hoy pasa la auto vía por ahí ... o sea, por el costado del barrio, o sea el barrio es esto (gesticula con sus manos) y por aquí cruza la auto vía y acá esta la colectora y acá hay un paso nivel diríamos que es justamente, que el anterior intendente el Dr. Peche y el actual, que era el presidente del consejo el Dr. Cipollini, hicieron una defensa ardua de lo que era la autovía por el tema de la seguridad de los chicos que hubo mucho accidentes de tránsito, muchas muertes... bueno gracias a Dios este año se inauguró la autovía ...” (Entrevista ERSP4)

Lo anterior fue dicho por el Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad, evidenciando un largo proceso para la puesta en marcha del CIC que comenzó –según su referencia- en 2003 y donde intervinieron dos gestiones Municipales. En lo que sigue es el actual Secretario de Planificación el que refiere a ese acontecimiento:

“Tanto en el CIC como en muchos de los programas bien intencionados en su inicio, que son elaborados por ahí por gente tanto que está fuera del territorio que no tienen conocimiento del territorio en sí mismo, como por ahí está lejos de la realidad, entonces como te dije, empecé la discusión, no niego la buena intención por ahí que tienen un montón de proyectos, CIC incluido, subsidios, jefes y jefas de hogar, lo llames como lo llames. El tema es cuando se lo trata de volcar en la realidad, el balance a la proporción de cuánto se logra el objetivo deseado y cuántos son los efectos colaterales adversos que producen... a mi, a mi balance, a mi modo de ver, siempre termina siendo negativo el balance final” (Entrevista ERSP5)

Cabe destacar que a lo largo de toda la conversación este entrevistado vuelve con esta misma idea donde se evidencia con claridad una brecha de implementación¹¹⁹. Entre

¹¹⁸ Cabe acotar en este punto que este entrevistado aceptó recibir a quien suscribe esta tesis en un primer momento, luego, cuando se volvió a intentar un contacto, ya no se lo pudo localizar ni se logró concertar una nueva entrevista ni tampoco se recibió el material que oportunamente se había comprometido a enviar referido entre otras cosas a datos que colaborarían en la descripción del caso. En este sentido, suponemos que esto se relaciona con las tensiones que se produjeron en la gestión del CIC, las acusaciones cruzadas entre los diferentes actores allí presentes, e incluso las sospechas presentadas antes, respecto de que había equipamiento destinado al CIC que no estaba en su lugar. En verdad no se tiene evidencia de que la falta de respuesta se haya motivado en estas situaciones pero es notable la diferencia en el trato recibido entre el primer contacto (abril), y el que se dio meses después (en julio), que es cuando se procedió a concertar y desarrollar el resto de las entrevistas.

¹¹⁹ Ver Capítulo II referido al marco analítico y conceptual de esta tesis.

las intenciones del proyecto y su efectiva puesta en marcha. En cuanto a la construcción del espacio físico del CIC, sobre todo lo referido a la constitución y el trabajo de las cooperativas señala precisamente la “buena intención” de que sean integradas por desocupados, pero la complicación que eso implica a la hora de edificar por la falta de capacitación de la gente, además nos habla de un proyecto que tenía características especiales:

“... se conforman estas cooperativas de desocupados para darles trabajo, otra vez una muy buena intención, muy buen objetivo, pero eran desocupados que el día de mañana tenían que pasar a construir prácticamente viviendas, porque sé que es una construcción con unas características relativamente complejas, no podemos decir que son edificios pero tampoco es como otros programas que después de bajados quiso construir una vereda, un cordón-cuneta en donde el grado de complejidad era menor... Si bien el programa correctamente preveía doble dirección técnica, una dirección técnica pagada por el... por la cooperativa por estos desocupados, para los cuales bajaba un honorario específico, más otro director técnico puesto por el municipio, que era el administrador de los fondos (...) no me acuerdo como se llamaba el programa pero sí fue un decreto especial en donde se crearon cooperativas de desocupados, cooperativa de traba... ‘cooperativa de construcciones de trabajadores desocupados’ algo... como eso... (...) no sé si en ese orden los nombres pero que tenía unas características especiales por decirlo de alguna forma y que a la vez iba patrocinado por el gobierno entonces conseguían una matrícula de cooperativa con una agilidad muchísimo mayor de lo que una cooperativa que trata de hacer las cosas independientemente...” (Entrevista ERSP5)

Y aquí no más aparece una **primera tensión** que señala este entrevistado, volviendo a visibilizar la brecha y criticando el funcionamiento de las cooperativas:

“...vuelvo al cantito (se refiere a su primera afirmación): la intención estaba buena pero se estaba metiendo gente que tenía una capacidad limitada, en un esquema de funcionamiento de una cooperativa, la cooperativa es una de las instituciones que junto a la sociedad anónima, la cantidad de papeles, de requerimientos legales, impositivos, formales que tienen que cumplir... son cuantiosas, una cantidad terrible... esto te lo digo como contador, son de los que por ahí más honorarios le tenemos que cobrar (aquí se refiere a su trabajo en su estudio particular y no a su función municipal) por la cantidad de trabajo que nos demanda, la cantidad de papeles que presentar, declaraciones juradas, informes que hay que armar, reuniones que ellos tienen que realizar con la formalidad de cada una de las reuniones, comunicaciones, notificaciones... Entonces... por ahí un esquema pensado para cooperativa de 50, 100, 150 o 500 asociados se lo aplicaron a una cooperativa de 16 que en su momento no podían acceder los 16 asociados (...) Y así fue en el caso de... el CIC se lo construyó con las 5 cooperativas que se constituyeron acá en Sáenz Peña. (...) Creo que el programa empezó en 2005, y el CIC se terminó para... la obra en sí se terminó para mediados del 2007.” (Entrevista ERSP5)

En lo que sigue, procura explicar el proceso que conllevó la **construcción del edificio del CIC**, y también aquí, los problemas de índole funcional y político que aparecieron desde el inicio, desde los problemas de costos que genera un proyecto pensado fuera de la realidad de su implementación, hasta las complicaciones legales que conlleva el manejo de los fondos en función del mismo:

“En 2005 se hace el proyecto, se lo hace... ahí volvemos por ahí a lo mismo, se lo hace en Buenos Aires como en el mejor de los casos con precios que le pasa la gente de Resistencia. Se lo hace... si mal no recuerdo lo que ví en los papeles creo que todo eso se empezó a organizar en el año 2004 o 2003 porque fue... las cooperativas fueron producto de la... de la crisis del 2001 y empieza con el gobierno de los Kirchner, es una iniciativa de Alicia Kirchner (...) Lo de las cooperativas de desocupados. Entonces, un presupuesto de \$100 cuando la plata al final llega para realizarse, ese costo, ya sea por el transcurso del tiempo como por la localización porque por ahí no es lo mismo comprar un ladrillo en Resistencia que comprarlo acá en Sáenz Peña, o una bolsa de cemento tiene mayor componente de cal... de, de flete, hasta los volúmenes que se manejan son por ahí distintos, entonces acá terminaba costando \$120. Y empieza por ahí el, la puja política de que el proyecto es de la Nación, el beneficio, el cartel que se pone es de la Nación, pero..... (...) al Municipio si quiere hacer las cosas bien tiene que asumir un montón de costos y no lleva mérito alguno porque lo único que hace es completar lo que faltó al proyecto original. Eso en cuanto a la parte netamente política, pero también hay complicaciones en lo que hace al aspecto legal, de que los Municipios están, todos los organismos públicos están controlados por el Tribunal de Cuentas que tienen que justificar qué hacen con esos fondos, qué hacen con los fondos públicos; y de repente desafectar fondos públicos a proyectos que no estaban contemplados dentro del presupuesto municipal entonces por ahí puede en un principio puede sonar muy mezquino decir no cubro una diferencia de un 10% por ahí que puede ser el desfase, 10 o hasta 20% es el desfase de la plata que se mandó con respecto al costo del bien que hay que comprar pero no es sólo una cuestión de actitud sino una cuestión de que puedo tomar la decisión de cubrirlo, pero después legalmente como el municipio no se está comprometiendo más allá de las atribuciones que tiene, también era otro gran escollo a superar para poder solucionar todas esas cosas.” (Entrevista ERSP5)

Mas adelante en la entrevista, señala enfáticamente los problemas que emergen en la dimensión política del asunto refiriéndose sin disimulo a las tensiones que se provocan por el hecho de pertenecer las distintas dependencias institucionales a diversos colores partidarios; esto sería justamente lo que provoca los principales obstáculos en la implementación de un proyecto de esta envergadura:

“El tema de ser de distinto color, de distinto partido, Nación, Provincia y Municipio, Municipio concretamente... esa desconfianza o ese grado de resguardo que hay que tener justamente por estar trabajando con alguien que utiliza el más mínimo error, uno del otro y viceversa ¿no?, para beneficio propio, entonces por ahí mientras el Municipio es de un mismo color que el gobierno Provincial y el Estado Nacional toman mayores riesgos para lograr superar este tipo de obstáculos, lo soluciona y como, hablando en criollo, después ven cómo lo acomodan. Cuando no hay esa alineación política o esa alineación de color son complicaciones extras que hay que solucionar primero lo formal y después recién darle una solución práctica en la vida real.” (Entrevista ERSP5)

Respecto de porqué se decidió hacer el CIC en esa zona, menciona que en el origen estaban proyectados cuatro o cinco CIC, empezando por este de Barrio San Cayetano porque sería uno de los barrios más necesitados:

“...esa historia es bastante más vieja así que no... no navegué tan atrás. Pero yo tengo entendido que para Sáenz Peña habían hecho estudios socioeconómicos¹²⁰ en los barrios más necesitados y no recuerdo si eran 4 o 5 CIC que...estaban previstos para hacer en Sáenz Peña. El San Cayetano era el primero, me aventuro, pero esto también, cuando lo escribas tomalo con mucha reserva porque... no es grave pero no tengo sustento para decirlo: hay 5 cooperativas, una de ellas es San Cayetano. Es como que para cada barrio de las cooperativas iba a haber un CIC... Obrero, Sáenz Peña, San Cayetano, Irigoyen, Santa Mónica, son por ahí algunos barrios con mayores necesidades y por la forma en que desarrollan otros programas en donde las cinco (cooperativas) trabajan pero después terminan realizando cinco obras, me da la sensación de que el CIC estaba pensado de la misma... con la misma estructura. Cinco CIC que a la larga cada cooperativa iba terminar construyendo un CIC completo...” (Entrevista ERSP5)

Recordemos de igual modo que hasta el momento de recabarse los datos para esta tesis, sólo estaba construido el CIC de Barrio San Cayetano que constituye nuestro caso de estudio. De hecho cuando se le consultó a este entrevistado respecto de los otros proyectos de CIC, respondió: *“Yo tengo entendido que ahora está todo... todo detenido”* (Entrevista ERSP5), y eso incluye el trabajo de las cooperativas:

“Sé que acá está, acá está paralizado. Yo lo que se a través de las cooperativas es que están hace 2 años sin ningún tipo de obra, no está realizando ningún tipo de trabajo, lo último que hicieron fue un cordón-cuneta (...) Las conformaban (a las cooperativas) para realizar todas las obras públicas que bajen la Nación y la Provincia, debían tra... mientras les de a las estructuras de estas cooperativas, debían tratar los Estados de realizarlo a través de estas cooperativas. Pero después del CIC se les dio un cordón-cuneta en las veredas y de ahí en más no tuvieron más...más obras, pero a mi leal saber y entender, si continuase el programa CIC (la construcción de los restantes), deberían bajarlo, la obra debería realizarse a través de estas cooperativas...” (Entrevista ERSP5)

Lo último que se le preguntó respecto de este tema era si por la información que tenía, estas cooperativas sólo podían trabajar para el Estado, o podían también hacerlo para particulares: *“...dentro de su estatuto, ellos pueden trabajar con el Estado y también para particulares. El Estado es el que les tiene que dar... los distintos niveles del Estado son los que deben darle preeminencia a las cooperativas en la realización de obras públicas.”* (Entrevista ERSP5)

Viene a cuento lo expresado por la docente del taller de costura respecto de las cooperativas, pues evidencia aquello que ya señalaba el Secretario de Planificación cuando refería las dificultades que implicaba el armado de organizaciones como esta sin que la gente estuviera lo suficientemente capacitada para afrontarlo:

“... ellas (sus alumnas del taller) hablaban de formar una cooperativa, que vino gente de Nación que le bajaba equipamiento pero tenían que armar una cooperativa, y ellos me preguntaban cómo funciona, qué hay que hacer, entonces yo le explicaba que tiene que haber un presidente, tiene que haber un vicepresidente y el secretario que así articula; y quién se va a hacer responsable de la bajada de dinero, pero ese dinero es para comprar las máquinas y el insumo (...) Tenían ganas de armar pero les daba miedo que cuando, o sea, tienen que estar bien preparadas para eso...” (Entrevista ERSP6)

¹²⁰ Estudios a los que no se pudo acceder, al menos, a través de las fuentes consultadas para este trabajo.

En cuanto a la Coordinadora del CIC, como ya se mencionó, su designación era relativamente reciente en la coordinación del CIC (después del 15 de marzo de 2010, según nos dijo), de igual manera, es una empleada municipal de larga data, que se desempeñó muchos años en la dirección de tránsito del gobierno de la comuna, además –y como también se explicó más arriba- ella y su familia viven en uno de los barrios colindantes al CIC. Se hacen estas aclaraciones por cuanto si bien en su entrevista no amplía demasiado lo que se pudo conocer de los inicios del Centro Integrador, podría suponerse que aunque más no sea como vecina del barrio, fue testigo de este devenir tortuoso en la ejecución del proyecto. Respecto a la selección de esa zona para la construcción del CIC, se refirió fundamentalmente a la necesidad de contar con un Centro de Salud en esa zona:

“... cuando se empieza a hacer el CIC se piensa por la cantidad de gente del barrio que se extendió y por eso se hace acá, por la necesidad, por la mayoría de gente, porque, imagínese, toda esta gente cuando realmente tenían que ir al hospital, los del fondo tenían que caminar hasta la ruta 16, tomar el colectivo para ir allá hasta la otra punta que estaba el Hospital 4 de Junio; entonces se hace pensando realmente en la necesidad más de la gente que realmente se convierta esto en un Centro de Salud, que tengamos acá, porque anteriormente estaba digamos una salita que había prestado el (dice el nombre propio del ERSP3) (como se dijo antes, funcionaba en la capilla de un Colegio).”
(Entrevista ERSP1)

Y aquí aparece otra vez destacada la importancia del Centro de Salud en el CIC, por lo demás, esta entrevistada comenta sobre los inicios sin más detalles de los ya aportados, y con bastante dificultad para reproducir el proceso, con lo cual se considera más conveniente guiarnos más bien por lo ya expuesto a través de las anteriores entrevistas.

Quien nos da una mirada bastante profunda de lo que significó el comienzo del proyecto CIC para estos vecinos es el referente social de la zona. Él comentó que la gente estaba muy esperanzada con esta propuesta, con la idea de ser parte de la iniciativa; incluso menciona que fueron agentes de Buenos Aires a explicar de qué se trataba, y la ilusión generada por esa posibilidad que se abría de integrar a la comunidad, de unirla, de dar respuestas a la sociedad. No obstante, el mismo entrevistado más adelante señalará que las distorsiones del proceso en el devenir de su ejecución terminaron dando por tierra estas esperanzas, evidenciándose también la distorsión entre lo formulado en el discurso y lo ejecutado en la realidad:

“Cuando empezamos este camino del centro comunitario... vino equipo desde Buenos Aires, y nosotros empezamos a integrar, lo hicimos exactamente acá en la Parroquia con... de la experiencia ¿no? Para que fuera un poquito anónimo para todos no, porque se pensaba primeramente hacerlo en la Municipalidad, se pensaba hacerlo en la Junta Vecinal ¿No?; después se pensó que la Parroquia era un lugar integrador de todo, de todas personas ¿no? Entonces sea político, sea diverso signo, sea la Municipalidad, la realidad social que nosotros estamos teniendo, por la cual siempre hay que entregar se hizo acá en la Parroquia, y vino un equipo de Buenos Aires... (¿?)Explicó un poquito y..... (¿?) todo lo que es este proyecto ¿no? La integración de toda la realidad, la fuerza que está en la comunidad y..... (¿?) de unirla para ser una unidad ¿no?, en lugar de hacer tanta pequeña fuerza unir esta realidad y dar una respuesta a la sociedad. Empezamos de a poquito (...). Comunidad, la realidad que tuvimos del barrio de... el barrio de emergencia, el barrio AIPO, los ladrilleros que estaban ya, junto a un grupo de

mamás... aquel tiempo recién se estaba saliendo de la... del plan... los planes de asistencia ¿no? Entonces empezamos sí, todos empezamos llenos de esperanza el proyecto ¿no? (...) Hace 8 años. (...) 2003 o 2004 yo no sé bien porque... La gente estaba entusiasmada". (Entrevista ERSP3)

Cuando se le preguntó de qué organismo del Estado venía la "gente de Buenos Aires", respondió que del Gobierno Nacional e incluso que estuvo presente en un momento la Ministra Alicia Kirchner:

"Ellos vienen del Gobierno Nacional, tanto... verdaderamente que estaba también la... Kirchner... Alicia Kirchner que nosotros no la conocíamos pero apareció también ella...

-¿Vino acá?

-Vino, vino, vino, vino, vino acá verdaderamente. Hicimos buena reunión, o sea, quedamos 2, 3 días en la reunión así, o sea, corridos ¿no? La gente estaba toda entusiasmada para ver qué podían hacer la primera etapa..... (¿?), hicimos la segunda etapa después de 5, 6 meses donde cada grupo tenía que ver la realidad que tenía en su zona y la posibilidad para hacer cosas concretas ¿no? Y ahí entonces después vinieron, cada uno propuso su propuesta, se buscó también de buscar una idea común, la necesidad de un lugar físico donde poderse juntar y así ¿no? Después ahí se paró todo..." (Entrevista ERSP3)

También se le preguntó quiénes más habían asistido a estas primeras reuniones y a ello respondió detalladamente:

"Estuvieron... ellos (la gente del gobierno nacional) dejaron un delegado, un delegado... (...) La gente de nación dejó un delegado, que ya, se ve que había hecho alguna pequeña información, él ya tenía una pequeña información (...) Y en el barrio, nosotros estábamos todos los presidentes, los presidentes de las juntas vecinales, estaba el director del colegio, y en la primera reunión que tuvimos estuvieron presentes todos los directores de los colegios del barrio (...) estaba presente también todas las realidades caritativas de la parroquia, de la capilla (y repite) la gente estaba esperanzada... (¿?) una cosa muy (...) Gente de Municipalidad (también)... Del Hospital estaba exactamente un médico que fue el médico que inició el Centro de Salud."

Luego explicó y en línea de lo que ya había mencionado la Coordinadora del CIC que justamente fueron las necesidades relacionadas con la salud las que se juzgaban como prioritarias, de ahí que la Parroquia ofreció un espacio para que funcionara un Centro de Salud del gobierno de la Provincia, dependiente del Hospital 4 de Junio, y ese fue el origen del Centro de Salud que luego se trasladó al CIC:

"...tenemos en la capilla un espacio físico y hemos ofrecido este espacio físico a la... para hacer esta realidad ¿no? y ya en espacio físico el cual hemos dado al Centro de Salud para que... (vengan) personas capacitadas, ellos empezaron a funcionar allá, mientras que nosotros del otro lado empezamos con la educación. Entonces empezamos juntando los chicos de la calle, empezamos a dar una pequeña clase de apoyo, una actividad recreativa (¿?) para juntar una copa de leche así... y así...(...) Cuando nosotros inauguramos (el Centro de Salud) vino el Ministro de Salud de la Provincia con bombo y platillos, con prensa... representantes municipales todo ¿no? Porque nosotros lo que ofrecimos fue un espacio físico...para que inicie el CIC... mientras no hubiera edificio." (Entrevista ERSP3)

Y al poco andar comenzaron las complicaciones cuando se inició la construcción del edificio del CIC, el que estuvo vacío por largo tiempo, parecía *“una casa fantasma”* dice en un momento el referente social. Más tarde y para complicar más las cosas se produce una suerte de traslado forzoso del Centro de Salud desde la Parroquia al CIC. De igual modo, lo que surge con claridad de esta parte de la entrevista son las tensiones *“que siempre hubo (...) entre la Provincia, entre la Municipalidad y entre la Nación”* (Entrevista ERSP3):

“El Centro de Salud..... (¿?) de la Parroquia ¿no? (porque ahí funcionaba). Y ahí fue la cosa, entonces empezamos a caminar (¿?) después hubo una interferencia o cortocircuito y entonces el médico que nos acompañaba con el Centro de Salud, la Municipalidad lo cambió. De un día para el otro no fue mas el director del Centro de Salud...”

-¿Pero la municipalidad podía cambiar eso que era Provincia?

-Eh... yo no sé si fue la Municipalidad o fue la...Provincia, el hecho está que acá la cosa era muy...complicada...” (Entrevista ERSP3)

Así las cosas, continúa con el detalle de lo que fueron los acontecimientos, vale la pena reproducirlos textualmente:

“...esto fue así hasta que en cierto momento empezaron a construir el CIC y mientras nadie sabía nada, no hubo después una segunda respuesta, un pedido a la gente qué hace falta, qué no hace falta, se ve que la Municipalidad se contactaron, la Nación se contactó con la Municipalidad para un espacio físico y ahí empezaron a construir el CIC, el CIC que nosotros tenemos ahora acá ¿no? Primero la gente no sabía nada, para qué era, para qué era, para qué era ¿no?, cuando un día surgió que era para el CIC estábamos todos contentos, por fin tenemos coso ¿no?, siempre hubo problema entre la Provincia, entre la Municipalidad y entre la Nación, el CIC estuvo cerrado casi 4 años. Así que verdaderamente..... (¿?)Dejándolo abandonado (...) y empezaron a manosearlo, quien va y quiere sacarle la ventana, quien le saca una puerta y así hasta que realmente hemos... nos hemos puesto en pie de guerra como decir, en pie de batalla de decir qué hacemos ahora y así empezó de a poquito a preguntar otra vez en Municipalidad para qué era, para qué no era, el asunto era que no había idea clara entre la Nación y la Municipalidad. O sea, el tema era, me parece, un tema de poder y mandaban..... (¿?) Y entonces fue así que un grupo de gente empezó a meterse adentro y cuando la gente empezó a meterse adentro un poquito para hacer funcionar este CIC, no tanto con la salud sino con la realidad concreta..... (¿?), con los chicos que juegan, con mujeres que vayan a tejer, con los abuelos que vayan por alguna píldora... entonces la Municipalidad puso el candando al edificio.” (Entrevista ERSP3)

Ante el cierre del edificio del CIC por parte de las autoridades municipales, un grupo de gente del barrio, el referente social entrevistado y un grupo de médicos que estaban de su parte (*“por la parte nuestra”*), tomaron la iniciativa de insistir ante el gobierno local para saber qué estaba pasando con el CIC.

Y en este reinicio tuvo un papel protagónico el (nuevo) médico responsable del Centro de Salud (aquél con el que habían reemplazo al que estuvo primero en el Centro de Salud que funcionaba en la Parroquia):

“... fue de un médico que no estuvo en la primera etapa... que estaba en el Centro de Salud (...) empezamos un poquito como él estaba actuando allí... yo veía que era positivo esta cuestión de salud... cuando la gente participa, cuando la gente se siente puesta de interrogada la gente le responde ¿verdad? Cuando un pueblo llega a hacer las cosas desde arriba, desde arriba no..... (¿?) o sea que la política no es decir ‘yo hago, yo hago que la gente participe’, y cuando la gente participa, más la gente realiza ¿no? Y entonces con este médico empezamos a reunirnos exactamente en el CIC que era una casa fantasma porque nadie estaba adentro y ya la puerta se había roto... algunos llevado la ventana y... antes que lleven todo empezamos nosotros, entonces empezamos a reunirnos otras veces... (...) Con el acuerdo de la Municipalidad nosotros empezábamos el CIC. Y en ese momento vino también un Facilitador (de Nación) que nos acompañó, nos asesoró...” (Entrevista ERSP3)

Pero, lamentablemente, **los problemas entre Nación/Provincia con Municipio continuaron**. Veamos cómo se desarrollan los hechos en esta tercera etapa –podríamos decir- desde que se inició el proyecto CIC en ese territorio:

“...Empezamos a caminar, cuando empezamos ya después a decir ‘bien, acá hace falta que la Municipalidad nos de esta cosa, acá hace falta que la Municipalidad nos de esta cosa’ y ahí hubo otra vez un enfrentamiento. La Municipalidad dijo que ella no puede, no acepta esto; que lo que estábamos haciendo era una cosa fuera de norma de regla, todo, nosotros... vamos adelante siempre invitando que la Municipalidad mandara un representante. El hecho está que cuando..... (¿?) encontramos la puerta con candado... ahí no se entra... Y ahí empezó la disolución un poquito de todo el equipo, el equipo... la gente empezó ya a estar consternada ¿no?... la dificultad, los problemas que nos encontramos eh... la Municipalidad no quiso o no quería entrar en diálogo, porque en cierto momento el CIC tenía que responder de lo que había recibido y que actualmente no estaba. El hecho está que nosotros continuábamos empezando, empezando y después cambia otra vez de Director del Hospital, del Ministro de Salud en la parte de la gobernación e hizo que un día al otro se desarmara el Centro de Salud que estaba ya armado (en la Parroquia)... (...) Llamaron toda la mañana sin decir, nadie sabía nada, el sábado a la mañana cuando realmente no hay actividad, no hay nada... ellos fueron con camión, cargaron todas las cosas que estaban en el Centro de Salud que era de ellos y la trasladaron en el CIC. Tuvieron que entrar por la ventana porque tampoco ellos tenían la llave (porque era gente de la Provincia)... Y allí fue verdaderamente un inicio que ellos empezaron casi una invasión del CIC... casi una invasión del CIC. Que nadie sabía... ellos eh... si el CIC es algo comunitario, este doctor se hizo el dueño del ambiente (se refiere al Director del Hospital, no al encargado del Centro de Salud)¹²¹... (...) Y se trasladó al CIC... que era lo único que había en el CIC” (Entrevista ERSP3)

Cuando en un momento de la entrevista se le pregunta a este referente social por el proceso mismo de construcción del CIC, hace nuevamente referencia a esto de que la gente del barrio no sabía nada, y que se construyó en ese lugar porque una familia del barrio tenía el terreno e hizo “un trueque” con la Municipalidad:

“Y eso que se construyó con cooperativas... Se construyó con cooperativa, más nadie sabía nada. Tanto que ninguno pensaba que el CIC pudiera haber sido (¿?) y para que el

¹²¹ Aquí hay una referencia detallada a la situación que se adelantó en el tratamiento de la primera dimensión, y que refiere al traslado súbito y de improviso que se hizo del Centro de Salud desde el espacio donde funcionaba en la Parroquia, al edificio del CIC; que si bien estaba construido, la Municipalidad había cerrado.

*CIC tampoco fuera del lugar de, del barrio ¿no? Está cerca de la ruta, más la gente vive al fondo, está en un espacio donde había 2 o 3 manzanas libres. La municipalidad pudo adquirir este terreno (...) (Se) dice, dice que es de una familia del barrio, que es casi un trueque ¿no?*¹²²” (Entrevista ERSP3)

En cuanto a la encargada del Centro de Salud actual, el referente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación¹²³, sólo hizo una breve referencia al tema del origen del CIC: *“Los médicos comunitarios empezaron solos, ella misma comenzó así (en referencia al trabajo de la Directora del Centro). Empezaron en el Centro de Salud que estaba en la parroquia, (y después fueron) también al CIC que estaba abandonado. Desde hace cuatro años están trabajando allí.”* (Entrevista ERSP2b)

Cuando se les preguntó por las idas y venidas en la apertura y puesta en funcionamiento del CIC, ellos expresaron lo siguiente: *“Pasa que el área de salud es muy sensible, tiene otra responsabilidad, tenemos que tener credibilidad, no podemos estar y no estar.”* (Entrevista ERSP2 y ERSP2b)

Hasta aquí se trató de dar cuenta del proceso de ejecución del CIC, el que se evidenció mayormente a través de la voz de los entrevistados por considerarse clave para la comprensión del devenir de los acontecimientos. Ahora bien, a la hora de sintetizar el proceso emergen con claridad al menos dos cuestiones: una, la complejidad intrínseca que conlleva la ejecución de un proyecto de estas características; dos, cómo la complejidad se profundiza en la medida en que los actores intervinientes funcionan más bien como obstáculos que como Facilitadores del proceso de puesta en marcha. Tema central que ha logrado evidenciarse.

6.3.2.- La Mesa de Gestión: del deber ser, al ser de la política pública

Se inicia a partir de aquí la segunda parte del análisis de esta dimensión, esto es, lo que refiere a la actividad de la **Mesa de Gestión** por cuanto es el mecanismo establecido no sólo para la gestión de las actividades del CIC, sino que es el pivote central de la coordinación interinstitucional del mismo, convocando a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, con distinto nivel de incidencia y procedencia en su origen.

En ese sentido, parece conveniente adelantar que esta dimensión, y este aspecto particular de la gestión, es el que emerge como el punto de mayor conflicto entre los actores sociales involucrados en la implementación de este proyecto CIC. Veámoslo entonces con más detalle, manteniendo la modalidad de dar prioridad a la exposición de los discursos de los entrevistados:

“...Hay dentro de la comisión esta (se refiere a la Mesa de Gestión –se confunde varias veces con el nombre de la misma-) hay dos o tres personas que representan al Gobierno Nacional y al Gobierno Provincial; ya están todas las patas puestas, el Gobierno Nacional, el Gobierno Provincial y el Municipio a través de su capacitadores o algo así se llaman.” (Entrevista ERSP4)

¹²² Y aquí viene la referencia ya citada de que quien coordina actualmente el CIC sería quién donó ese terreno a la Municipalidad para la construcción del CIC, frase que continúa del siguiente modo: *“Un trueque de la municipalidad, ‘yo te doy esto y vos me das esto’”*. (Entrevista ERSP3)

¹²³ Recordemos que la Directora del Centro de Salud nos atendió en su domicilio particular y llamó a este referente del Ministerio de Desarrollo Social para que se uniera a la entrevista.

En cuanto al funcionamiento mismo de la Mesa de Gestión, el entrevistado lo explica de la siguiente manera: “... porque la comisión esta de gestión es la que va a decir bueno está bien... va a haber; no sé, programa x, por ejemplo capacitación de madre soltera que viene de la Nación... listo, ¿redunda en beneficio del barrio? ¿Cuánto tenemos de, cuántas mamás solteras hay en el barrio? ¿muchas? perfecto, metámosle. (La comisión) ya está integrada porque es una comisión que hay dos o tres personas pero está abierta... comenzamos con lo que teníamos nomás ¿no?”. (Entrevista ERSP4)

Luego da algunos ejemplos de cómo se supone que debería funcionar la Mesa de Gestión en el sentido de que todos los asuntos relacionados al CIC deberían pasar por allí, ya que a través de la misma se decide lo que se haría y cómo se haría¹²⁴. Luego viene a cuento lo que refiere de la Coordinadora del CIC:

“Ella es empleada municipal pero bueno nosotros era la vice... la segunda diríamos de lo que es el Tránsito hace mucho tiempo trabaja y bueno pero siempre trabajó, ayudó, tiene una ONG la señora...ella a través de su ONG ayudó un montón para traer cosas para los chicos...se da taekwon-do. Ya hay actividades ejerciéndose...” (y luego continúa con el tema de las actividades que aquí se analizó antes). (Entrevista ERSP4)

Veamos cómo continúa con el relato de cómo se da la coordinación interinstitucional para la gestión del CIC, y cómo evidencia aquí las tensiones entre el gobierno municipal y “los muchachos” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

“... el Municipio, nosotros estamos en contacto directo (con lo que pasa en el CIC), pero también vamos a involucrarnos, vamos mas allá de que esté la coordinadora para que avance porque sino esto, están los muchachos (se refiere a los que trabajan para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) venían con pretensiones, ellos querían coordinar querían hacer todo pero no es así la cosa (...)el grupo de gestión este ... ellos fueron... armamos, digo ellos porque fueron la gente del Gobierno Nacional , del Provincial entre ellos dijeron ‘bueno vamos a copar el CIC’ ... Cuando se armó (la Mesa de Gestión), entonces nosotros ahora está bien... perfecto...pero el CIC no se arma sin que esté el Municipio, no existe, entonces se charló, se conversó y llegamos a un acuerdo, de que no hay problema nosotros nos vamos a involucrar, esta gestión (la del Intendente Cipollini –el último-) quiere involucrarse de sobremanera por ende, estamos firmando convenios... el miércoles se firma el convenio que te digo con el tema de la Gregoria Matorras de San Martín...” (es el colegio con el que después se hará el taller de tejido – esta actividad fue referida oportunamente-). (Entrevista ERSP4)

En lo que viene, emerge la dimensión política del conflicto, todavía atemperada por lo inicial de todas las acciones municipales (de la nueva gestión) respecto del CIC; no obstante ello, aún en esta temprana instancia, se asoman las preocupaciones respecto de estas tensiones y sus implicancias en la gestión del Centro Integrador.

¹²⁴ Es importante en este punto volver a mencionar que esta fue la primera entrevista realizada, y tuvo más bien un carácter exploratorio. Por lo demás, este entrevistado se refirió a lo que estaba ocurriendo a comienzos del año 2010, donde el proyecto se estaba reactivando, después de haber estado detenido por largo tiempo, al menos en lo que refiere a las autoridades municipales. De ahí que complete la frase del siguiente modo: “...había una deuda que ya se pagó - en la...- de mobiliario todo eso en el CIC ; entonces hoy estamos a cero , hoy podemos comenzar bien y por eso yo te digo, en junio ya se podría hacer un primer digamos...balance.” (Entrevista ERSP4)

“Hasta ahora, te digo, nosotros comenzamos ahora hace 2 mes atrás –con esto del CIC-si claro, esto no se estaba realizando, justamente se estaba dejando, no había funcionamiento del CIC, es que se perdieron cosas y todo eso. Entonces a partir de ahora dijimos bueno, listo, vamos a hacer un mea culpa ambos, porque no es que alguien hizo las cosas mejor que el otro, o sea, no se hicieron cosas. A partir de ahora se firmó un acta y bueno comenzamos a trabajar, a partir de mayo/ junio, vamos a ver, lo que vos decís, eh hh como estamos, cómo va la relación si realmente es compatible o no y qué es lo que realmente se puede hacer para mejorar. El ánimo nuestro es mejorar y no de perturbar, porque lo que queremos hacer es cosas para el barrio... pero por supuesto poniéndolas allí donde las hay digamos... no van a venir a.... Porque así nos pasó con el pavimento social también, bueno ahí ellos pretenden de que como son del Gobierno Provincial ellos van haciendo lo que se les canta, pero no es así... ellos ganaron en la Provincia no en Sáenz Peña. Nosotros ganamos por 14.000 votos y eso lo vamos a hacer valer.” (Entrevista ERSP4)

Complementemos esta mirada de quienes trabajan para el municipio con las explicaciones que nos da la Coordinadora del CIC, para después traer al análisis las afirmaciones del Secretario de Planificación quien explicita el conflicto con una claridad meridiana. La coordinadora inicia su alocución diciendo. “yo vengo por el Intendente”, y sigue:

“... por el Secretario de Gobierno y por el (Subsecretario de Gobierno) que son los tres cabezas o sea mis jefes; yo soy la coordinadora, soy empleada municipal de 25 años de servicio. (...) Yo trabajo más con la parte municipal, porque pertenezco a la Municipalidad, soy empleada municipal. Después que yo recibo la gente que viene de Provincia... Nación yo los recibo, si quieren ver el edificio les muestro, todo lo que es en ese sentido yo... todos los grupos de facilitadores (no se entiende bien lo que dice aquí) que van a todos los CIC a mirar... (y muestra una libreta donde lleva el registro de las visitas que recibe, y agrega que a veces le solicitan el SUM –Salón de Usos Múltiples-) ... El de uso múltiple me piden para (no se entiende bien lo que dice), yo lo voy cediendo, pero antes de dar el OK yo tengo que preguntar en la municipalidad, como yo dependo de... (y repite lo ya dicho)”. (Entrevista ERSP1)

Cuando se le pregunta si hay algún organismo nacional con el cual coordinar su actividad, ella responde: “Acá en Sáenz Peña por ejemplo todavía no, lo único que estuvieron el otro día y van a traer minoridad y familia que está en el municipio, el señor XX creo que es el apellido, él sí va a venir con una oficina acá, eso me lo habían comunicado los Facilitadores (en realidad este es un organismo provincial).” (Entrevista ERSP1)

Y cuando se le pregunta por un organismo provincial: “No, no, no, no, lo de la provincia pertenece salud pública que es el otro sector que está de aquel lado donde realmente ellos pertenecen a Provincia, ahí hay gente, contratados provinciales que eso ya lo maneja salud (...) y es la parte del hospital, de la farmacia... farmacia, administración y después los consultorios que están el odontológico, está la pediatra, después está el clínico general, después hay otra doctora, porque lo que pasa es que hacen guardia, 24 horas hacen guardia; tenemos constantemente gente...” (Entrevista ERSP1)

En relación al trabajo coordinado entre estas instancias para el funcionamiento del Centro de Salud en el CIC, se refirió a un “*vamos a decir...acuerdo*” entre la Municipalidad y la Provincia y respecto de su propia tarea en función de ello, agrega:

“... en la parte mía yo puedo comunicarle que yo tengo muy buena relación, aparte todos me conocen porque yo soy nacida, criada y malcriada aquí en Sáenz Peña, así que los doctores me conocen y no hay ningún problema; las chicas que son contratadas de la provincia también son todas conocidas mías así que están todos trabajando, trabajamos todos en conjunto, no hay ningún problema, lo que pasa es que yo no me meto en la parte de salud porque pertenece...por supuesto que sí, cuando hay una reunión sí me llaman para que esté al tanto nada más, como yo coordinadora acá del municipio y bueno, como una más del barrio que soy la que realmente a veces vienen y me comentan cosas o a veces yo misma hago el pedido de mucha gente, por ejemplo de pedir si puede venir un oculista, que antes teníamos un oculista y ahora no está más, y así, voy haciendo coordinación, haciendo de coordinadora.” (Entrevista ERSP1)

Así el secreto del éxito en la ya muy complicada gestión del CIC sería - parafraseando a la Coordinadora- **no meterse** con lo que se hace en la parte del CIC que controla la Provincia, con lo cual se hecha por tierra cualquier intento articulador e integrador que hubiera en las intenciones de este proyecto. Es más, a tal punto es evidente la ausencia de coordinación entre los actores intervinientes en la gestión de este CIC, que mientras la Coordinadora no reconoce el funcionamiento en la actualidad de una Mesa de Gestión, la encargada del Centro de Salud, muy cercana según se pudo constatar a los referentes del Ministerio de Desarrollo Social, demostraba con actas en mano que la Mesa estaba funcionando.

Fue **muy revelador** para el análisis ver cómo las intenciones de gestionar el CIC sobre las bases de estrategias integrales, que abran la participación a la comunidad, a la articulación interjurisdiccional y todas las demás que procuraron ser plasmadas en el capítulo que refería al diseño de esta política, quedaron absolutamente desdibujadas ante la evidencia de su realidad en su implementación.

Lo anterior se refuerza cuando existe un **reporte directo** de cada quien a las autoridades superiores de su nivel jurisdiccional, retomemos como ejemplo otra afirmación de la Coordinadora en este sentido:

“...a medida que me van pidiendo la gente cosas, yo transmito a través del Municipio y el Municipio es el que realmente me va dando los profesionales, lo mismo el Intendente y (XX, se refiere al otro jefe que tiene en la municipalidad además del Subsecretario de Gobierno) me dio la profesora de gimnasia que hace rato me pedían.” (Entrevista ERSP1)

Yendo específicamente a la Mesa de Gestión, hay referencias directas a problemas “*parece medio políticos y se pelearon*”. Vale la pena reproducir todo este fragmento:

“...y Mesa de Gestión vienen digamos estuvieron reuniéndose anteriormente, ahora quedaron en, hasta ahora no... me comunicó el Secretario de Gobierno que tenían una charla, con él hasta ahora no lo hicieron así que tienen que...”

-¿Y quiénes son los de la Mesa de Gestión?

-No, Mesa de Gestión ahí sí entran los Facilitadores, Nación, Provincia, entra el tema de comisiones vecinales de acá del barrio y alguna institución y alguna...

-¿Y eso está armado o se tiene que armar?

-Y bueno, anteriormente parecía que se iba a armar, esto le comunico así extra oficial (...) De que hubo una reunión muy linda y donde después vinieron unos problemas entre ellos Provinciales, parece que medio políticos y se pelearon, y desde ese día no... así que (...) Eso fue ahora hace poco sí

-O sea, ¿había una Mesa de Gestión?

-Había como una Mesa de Gestión que habían hablado con el Municipio para trabajar Municipio, Provincia y Nación, bueno donde el Municipio estaba de acuerdo todas esas cosas y bueno, esto no se que problema tienen, no se si hay un (¿?) político donde ellos están... donde yo le dije que acá la política no, que esto es algo para la comunidad, para la gente que realmente necesita, gente humilde y que acá no lo haga, que eso digo yo le fui clara en el tema Municipio, pero como el Municipio arregla con ellos y ellos no respetaron así que no se hasta ahora lo que me dijo el Secretario de Gobierno anoche era de que estaba esperando a poder hablar con ellos para ver a ver cómo continuar, pero las actividades municipales que le siga metiendo para adelante porque nosotros ... este edificio es municipal, que tenemos que seguir trabajando.” (Entrevista ERSP1)

Pasando en limpio estas afirmaciones, según la Coordinadora del CIC, en un comienzo se habría formado una Mesa de Gestión, pero debido a los desentendimientos políticos entre los distintos sectores gubernamentales, esta habría quedado inactiva, en su caso, hasta nuevo aviso de parte de sus jefes de la Municipalidad. Esto concuerda con lo que nos decía el Subsecretario de Gobierno, que como se sabe fue entrevistado a comienzos del 2010 donde la Municipalidad estaba empeñada en reactivar el CIC. La mirada de la Coordinadora se corresponde con lo que estaba sucediendo ya a mediados de ese año, y esto se completa con lo que nos dicen luego otros entrevistados; a excepción por supuesto –y como se adelantó- de la encargada del Centro de Salud y el referente del Ministerio de Desarrollo Social y el Facilitador, quienes tienen una percepción bien diferente sobre este mismo tema.

Pero antes de pasar a las declaraciones de los otros entrevistados, concluyamos con lo que decía la Coordinadora respecto de si había recibido algún material o indicación concreta de lo que eran los CIC, qué se esperaba de su gestión, y si tenía contacto con otras personas que estén coordinando CIC:

“No, y el, el... sí, vino este chico (agente del Ministerio de Desarrollo Social) y el (Facilitador), me quedaron en traer...”

-¿Quiénes son ellos?

-Ellos son facilitadores son (...) Uno de Nación y uno de Provincia¹²⁵

-¿Pero ellos tienen que oficina en Resistencia o aquí en Sáenz Peña?

-No, no, ellos andan por todos lados, no tienen oficina. Ellos quedaron en coordinar con el municipio eso, lo que está faltando es que ellos terminen de coordinar con Municipalidad nada más para que ellos tengan una oficina acá y ver a ver cómo trabajar... y esta chica (la Directora del Centro de Salud) tenía una beca me parece de Nación, ella parece que es médica comunitaria, obstetra, no es médica (...) pero el jefe de ella es XX, y XX (se refiere al coordinador de todos los Centros de Salud que dependen del Hospital Provincial) es que manda a estos becados que van, que están haciendo censo, eso es lo que me comunicó esta chica que vino el otro día acá...” (Entrevista ERSP1)

¹²⁵ En realidad ambos trabajan para el gobierno nacional a través del Ministerio de Desarrollo Social, sólo que uno es Promotor y el otro Facilitador.

Cuando se le preguntó dónde se podía encontrar a alguno de ellos, respondió: “...lo vas a encontrar en la 23 entre 10 y 12 (son las calles donde está su oficina). Hoy no creo que lo encuentre porque parece que viene el Gobernador y van todos ahí...Tienen una inauguración y por eso le digo no se si estará (la encargada del Centro de Salud)...”¹²⁶

Expongamos ahora lo dicho por el Secretario de Planificación municipal, quien fue el que logró sintetizar mejor las tensiones de índole política que se generan en la gestión del CIC y que son causa segura de las distorsiones a la hora de su implementación. Comencemos por la parte de la entrevista donde se refiere a la voluntad política de esta gestión de la Municipalidad de reactivar todo lo referente al CIC:

“Claro, (nombra a actual Secretario de Gobierno) decidió jugarse, correr un poco más de riesgos y bueno y hacer ese tipo de combinación. En otro momento se tenía un poco más de temor o recelo podríamos decir, a eso, poner personal que ni siquiera es municipal conviviendo con personal de la provincia. (...) Pero era básicamente eso el gran conflicto de, el gran obstáculo es articular todo ese tipo de gente, y sobre todo cuando entras en el aspecto de salud que ya hablás de personal con una capacitación especial...” (Entrevista ERSP5)

En cuanto a la existencia o no de la Mesa de Gestión, parece no estar al tanto de las últimas desavenencias de las que daba cuenta la Coordinadora y se refiere a esos primeros intentos relativamente exitosos de los que también habló el Subsecretario de Gobierno:

“...nunca hubo Mesa de Gestión. Esta que está... es el primer intento más concreto, con desentendimiento y todo, recién ahora se empieza a conformar la Mesa. A comienzos del 2008, el CIC concretamente estaba cerrado porque se habían robado inclusive aberturas por eso no creo de que haya estado... que haya habido una Mesa de Gestión. La primera posición del primer Secretario de Gobierno (anterior al que está ahora) era no meterse en ese tema que era un tema muy complicado. Recién (el actual) asume esta cosa un poco más en serio y se juega a tratar de encontrar la, como te dije así... salidas, por ahí no la prevista o haciendo interpretaciones de ver cómo la podemos subsanar...” (Entrevista ERSP5)

Y luego destaca esta diferencia que venimos señalando y que existe entre lo que se planeó, y las cosas tal cual funcionan en la “realidad”; de hecho inicia esta parte de su entrevista afirmando que: “... la lógica del CIC parece tentadora”, y sigue:

“desde el punto de vista que le da a la Muni, y se supone que a través de la Mesa de Gestión por ejemplo, participan incluso los ciudadanos ... pero... el tema es cómo articulas esa Mesa de Gestión en... de vuelta a la realidad ¿entendés?(...) Es muy complicado... y esas Mesas de Gestión por ahí entonces lo que... te digo que a mi me pasaba sobre todo cuando estaba afuera de la gestión entendés, la ingenuidad de pensar de que la gente que se dedica a política puede dejar de lado en algún momento la política y poner antes que la política, en este caso el CIC, en mi caso el parque industrial.... La gente que se dedica a política lamentablemente... la política está primero, entonces, el que viene a la Provincia, viene con un objetivo y con un mandato concreto de imponer el poder a la Provincia, ¿y en qué va el Municipio?, va con (...) con el mandato del Municipio,

¹²⁶ Y efectivamente, como se señaló más adelante, en un primer momento la encargada del Centro de Salud no sólo parecía recelosa de conversar sino que manifestó estar apurada porque tenía que salir inmediatamente para estar en un acto donde iba a estar el Gobernador.

entonces... ante la propuesta de uno, el otro no analiza la propuesta en sí, sino analiza cuál es la repercusión, el efecto político que eso va a tener, y lo juzgan desde ese plano.” (Entrevista RSP5)

Luego vuelve al tema, pero antes se le preguntó respecto de la existencia de algún organismo de Nación que tuviera ingerencia en la gestión del CIC, y ahí este entrevistado evidencia otra complicación pues según nos dijo, no hay en esta ciudad a quién dirigirse, o más bien, que desde el Municipio *“no sabés a quién dirigirte”*:

“... no hay acá, pero en muchas de las discusiones o de las conversaciones que había respecto al CIC, esa es otra de las grandes falencias, acá desde el Municipio no sabes a quién dirigirte de Nación por cada uno de los temas. Es como que... por el tema de la obra tenemos que hablar con el Instituto de Viviendas de acá del Chaco, por el tema de los doctores con la gente del Ministerio de Salud, el Ministerio de Salud en general, no sabíamos a qué área...concreta, exactamente, dirigirte, de ahí te pasan de un área a otra, más si te dirigís por escrito en algunos casos te respondían directamente ‘esta área no es competente en el tema’. ” (Entrevista ERSP5)

En lo que sigue, la alusión a la disputa política por la ingerencia en el CIC, y con ella en el territorio, es bien directa, de hecho alude al CIC como una *“herramienta política interesante”*:

“Y es que en algún momento también se pensó en...era una forma de... cuando, te acordás que cuando en el Chaco eso lanza la Provincia, era radical, entonces era una forma de puentear al Gobierno Provincial radical o de la alianza y bajar directamente al Municipio pero desde un, desde una Nación peronista a un municipio peronista (...) Y poner también acá un pie los de la alianza sin esa relación directa con la Provincia que es con la que por ahí hay más competencia...Y ahora es como que cambia el mapa por lo menos en Chaco digo, porque la Provincia está más cerca de Nación que...Que al menos este municipio. Por eso mismo ahora a la Nación tampoco le conviene demasiado figurar sino, esta es lectura política que hago yo, al revés, a Nación en este momento le conviene delegar su poder a la Provincia y hacer que todos los Municipios vayamos al, a la Provincia...” (Entrevista ERSP5)

Y cierra su opinión sobre el tema evidenciando que este modo de gestión en la práctica es lo que genera es un mal aprovechamiento de los recursos disponibles:

“...mi confirmación de la ineficiencia del Estado, pero por ahí toda esa plata (bajada) a los particulares o a una ONG podía haber tenido un efecto multiplicador mucho mayor que la articulación a través del Estado entendés, una dirección de nivel Nacional que tiene esa oficina en las Provincias que articulan con directores provinciales que a la vez tienen supervisores que viajan en todos los municipios y la Municipalidad les crea a la vez un área y que tiene que poner personal... es todo un monstruo, todo una estructura, como te vuelvo a decir, si todo eso vos me dijese hay una sala de primeros auxilios allá, la gente no se tiene que trasladar hasta el hospital hasta este otro lado... más allá de dos, tres cursos de zapateo o folklórico y collage, se está dando educación realmente a los chicos... hay una ventanilla de la Municipalidad que brinda comunicación...” (y aquí es cuando afirma que las actividades que se estaban dando en el CIC era para decir que “algo” estaban haciendo). (Entrevista ERSP5)

En lo que sigue, se transcribirá lo expresado por la docente del taller de costura, quien si bien no tiene dependencia institucional con el Municipio, el curso que dicta surge de un acuerdo entre la Municipalidad y el Colegio Provincial del cual es docente, funcionando el mismo –como ya se expuso– en la parte del CIC que depende de la Coordinadora. Respecto de la actividad de la Mesa de Gestión:

“Y hasta ahora está eso ahí nomás (...) No, no. Acá no vinieron por ejemplo, o sea, vinieron esa vez y después (...) No me acuerdo porque vinieron todos juntos viste y son tantos que (...) vinieron todos juntos (los de la Municipalidad, Provincia y Nación) en la inauguración

-¿Y gente del barrio de alguna cooperativa u organización...?

-No (...) De los gobiernos...

-¿Vinieron a la inauguración y después...?

-Después, nada, después nada viste. Como yo ese día en la entrevista le aclaré a ellos, que acá no es hacer política, sino, yo pedía que vean a las alumnas como personas que quieren sobresalir en esta sociedad... yo noto que están discriminadas, o sea, más allá que son pobres y no tienen estudios que eso perjudica viste, eso siempre hablamos con ellas, que les perjudica (...) es igual que... Yo siempre comparo que cuando sube un presidente promete tantas cosas y vos ves que...que queda ahí...”. (Entrevista ERSP6)

Antes de traer aquí la opinión de la responsable del Centro de Salud y del Promotor y Facilitador del MDS, respectivamente, conviene hacer presente lo que refería el referente social, quien también evidencia el conflicto de índole política que se advierte en la ejecución de este proyecto, sobre todo a la hora de coordinar capacidades de gestión en el territorio. En relación a las competencias de cada nivel gubernamental advierte:

“... el Centro de Salud es de la Provincia, mientras el CIC es de la Nación. Entonces, son dos servicios (...) Y la municipalidad tiene ingerencia en cuanto, ella tiene que tener el mantenimiento del espacio físico (esto es lo que le explicó el Facilitador de Nación).

-¿Pero los servicios que presta la municipalidad y el personal municipal...?

-Eso casi nulo, ellos no hacen nada.” (Entrevista ERSP3)

Y cuando procura explicar la manera en que estas tres instancias funcionan en la gestión del CIC, más se complican las cosas porque es “la política” la que se mete:

“Ahora la política se está metiendo adentro. Estamos viendo un poquito en el último tiempo..... (en el área) de la salud ... Que puntero político hizo entrar gente, su afiliado. Entonces, cuando se está jugando la salud con la política se va (...) Porque todos responden a la misma línea de arriba (...)

-O sea, los de Nación procuran para que sea para Nación, los de Provincia lo mismo y los de la Municipalidad lo mismo¹²⁷ ...

-Cierto. Acá más que todo hoy se está viendo por lo menos en este último tiempo mucho personal puesto de punteros políticos (aquí vuelve a hacer referencia a lo que acontece en el Centro de Salud), entonces, una persona que aunque no tenga su título o su capacidad lo ponen en la sala de espera para atender a la gente, para hacer la receta, otra te la pone allí en la farmacia ¿verdad? Son gente realmente, personas que hicieron... tercer año

¹²⁷ Se repregunta en un intento de aclarar lo dicho por el entrevistado ya que hace referencias a varios temas a la vez y, además tiene un fuerte acento extranjero.

¿verdad? No tienen nada de especialización en atender persona enferma... algunos ni hicieron curso de enfermería.

-Hasta el momento ese personal es de la Provincia... los que están en Salud al menos...

-Yo no se... y bueno salud es de la Provincia. En cierto momento la parte municipal o la parte política, no sé porque nadie conoce dónde llega la cosa, nadie... todos pican pero nadie dice para quién llega el agua. El hecho está que últimamente tenemos varias personas que están adentro cuando llega, o sea, son gente del barrio, son gente del barrio porque todos los conocemos que no es ciudad tan grande...pero ahora verdaderamente no sabemos quién lo nombró". (Entrevista ERSP3)

En relación a la Mesa de Gestión, es importante reproducir el proceso según él lo cuenta, pues baste con decir que **en sentido figurado el CIC es la torta que se reparten** los distintos actores intervinientes:

"Hay una Mesa de Gestión que intentamos hacerla este año por el... (se refiere a lo que pasó al inicio de año) venimos a recuperar la fuerza, el hecho está que empezamos a juntarnos...vino el Facilitador, vino otro representante de la parte del CIC por la Nación"¹²⁸, después estuvieron los presidentes de las varias entidades, las escuelas, la iglesia, la junta vecinal, estuvo presente SECHEP, estuvo presente también SAAMEP, varias entidades ¿no? Vino también la Municipalidad, para decir 'me comprometo', si falta la Municipalidad falta todo es verdad, porque estamos en territorio municipal entonces la Municipalidad tiene que sostenernos un poquito ¿verdad? El tema es que la primera vez vinieron, la segunda vez la Municipalidad nombró un representante (...) ¿no? En cierto momento (se dio a) pensar que el representante municipal fuera aquel que daba órdenes, que organizaba, mientras el representante municipal es una voz como todas las demás, cada uno con su responsabilidad... para formar la torta cada uno tiene un pedazo, la Municipalidad tiene un pedazo, no era dueña de la torta pero...esta señora (se refiere a la representante que puso la Municipalidad en el CIC en aquel primer momento) se hizo casi dueña de la torta, porque en cierto momento ella tenía que responder a la Municipalidad, ella recibía órdenes de la Municipalidad y decía 'tiene que hacer esto, esto, esto'. La primera reunión que hicimos, la hicimos con Secretario de Gobierno, el dio todo... dio toda la disponibilidad, 'se hará esto, se hará esto, lo que ustedes pidan yo pongo una persona como responsable', donde ahora está la (dice nombre propio de la Coordinadora del CIC) como responsable siendo la parte de Municipalidad. Y después cuando empezamos a ir más adelante a romper un poquito el hielo vino otra vez la dureza por parte de la Municipalidad, que un día con la ERSP1 nos encontramos para, ella ser encargada de... que tiene que preparar la sala para reuniones, porque cada uno en el ámbito tenemos algún compromiso ¿verdad?, ella era la encargada de preparar la sala, un día no vino... tuve que hacer la reunión afuera, fuimos a la calle, después las otras veces eh... ella había recibido órdenes de que no... de no participar así entonces.... Después tuvimos varias cositas donde nos dimos cuenta de que la Municipalidad no nos... o no participa o hay algunas cosas que todavía tiene que aclarar y ahí está escondida ¿verdad? (Entrevista ERSP3)

Y en cuanto a la coordinación interinstitucional en el trabajo del CIC expone con preocupación el hecho de que la Mesa de Gestión en realidad no funciona:

¹²⁸ En realidad seguramente se refiere primero al Promotor, y luego al Facilitador, ambos del MDS.

Volvemos a mencionar que aparentemente es bastante confusa esta estructura en la mirada de la gente que no tiene gran conocimiento de cuáles son los actores que deberían hacerse presentes en el CIC por parte del gobierno nacional.

“Es que la Mesa de Gestión se siente... casi, casi se está desarmando otra vez (se refiere al momento presente)... y cuando vos inicias una vez y después fracasas, ya la segunda vez fracasas, la tercera vez ya dices ‘bueno, yo me planto aquí’.

-Claro, pero cuando usted decía la voluntad ¿sería la voluntad de quién básicamente para el inicio?

-La voluntad de que la Municipalidad acompañase, que la Provincia acompañase, que la Nación acompañase... o sea yo siento que la parte de la Nación los proyectos están, la parte de la Provincia también más o menos el proyecto está, la Provincia puso ahí dos personas como intermediario; ahí no está la parte de la Municipalidad

-¿Y esto con qué tendrá que ver? Que Nación y Provincia se entienden y la Municipalidad no...

-Sí, pienso que esto, pienso que ahí está... así como en cierto momento esta cosa es de otro color y mi color es esto no se puede (se refiere a los distintos bandos políticos)... y blanco y negro son diversos (...) la política muchas veces se entiende como equipo de fútbol ...tu equipo, mi equipo... y el pueblo?” (Entrevista ERSP3)

Agrega, emergiendo esta fuerte divergencia entre diseño e implementación que ya, por ejemplo, también hacía notar el Secretario de Planificación de la Municipalidad. Este entrevistado directamente nos habla de “revancha”, de “resentimiento”:

“...ahora hay ya una cierta revancha, un cierto resentimiento (entre los distintos niveles de gobierno) ¿verdad? O sea, yo te hago pagar esto, vos me haces pagar lo otro y ahora ya está...pero tendría realmente que decir ‘bien, nosotros queremos el bien del pueblo, el bien del barrio, el bien de todo, tenemos que hacer esto’, o sea, dejar nuestro antagonismo personal ¿verdad? (...) si a la Municipalidad hay que hacer pagar la factura, si a la Provincia hay que hacer pagar la factura ... y decir por momento ‘porque vos no me escuchaste, porque vos no me...’ entonces el pueblo es el que paga. Porque el CIC como está creado, si algún día va ser así ... es óptimo, es un espacio para todo ¿verdad? Más nosotros somos limitados y entonces no le dejamos espacio a los otros. A veces por antagonismo ¿no?

-Y Hermano, cuando este proyecto empezó ¿qué imaginaban ustedes que se podía hacer desde el CIC?

-Nosotros...nosotros pensábamos un gran centro de respuesta a la exigencia de la comunidad, sea el tema de la salud, el tema de la... de educación, el tema del encuentro de los abuelos, el encuentro de las mujeres porque hay muchas mujeres que no saben hacer nada ¿verdad? O sea que sabe hacer poco entonces decir ‘bien, acá hay un curso de cocina, acá hay un curso de corte y confección, acá hay un curso para educar mi chico, acá hay un curso para...divertirnos también un poquito’. Esto era la idea que nosotros pensábamos ¿no? Como en cierto momento una fuente de agua viva, donde la gente de la comunidad pudiera ir a encontrar una respuesta.” (Entrevista ERSP3)

Resta traer aquí lo expresado por la encargada del Centro de Salud, que de algún modo podemos identificar con la voz del Gobierno Provincial, el que a su vez tiene en su gestión una relación buena y directa con el Gobierno Nacional. En la misma posición están el Promotor y el Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social, también entrevistados para este estudio, siendo ambos trabajadores del Gobierno Nacional en el territorio de la Provincia del Chaco.

En cuanto a lo manifestado por el Facilitador, su aporte fue más bien referido al modo en el que funcionan y se articulan en el trabajo territorial tanto los Promotores, cuanto los llamados Facilitadores del Gobierno Nacional¹²⁹. Pues las referencias a lo que realmente pasaba en la gestión del CIC de Roque Sáenz Peña fueron escasas dado que sólo mencionó haber estado allí en algunas oportunidades y sobre todo, puso énfasis en la relación que lo une al trabajo de Promotores y el Gobierno Provincial en ese territorio.

Un modo de resumir lo que explicaba, puede ser el siguiente. Existe un Programa del MDS de la Nación denominado “*Promotores Territoriales para el Cambio Social*”¹³⁰, que está dedicado al fortalecimiento de los espacios sociales. Son la “*policía*” del MDS en el territorio, según expresó. No obstante ello, aclaró que “*(los Promotores y Facilitadores) no son amigos ni enemigos del gobierno Municipal o Provincial, sino que son el brazo ejecutor de la Ministra (Alicia Kirchner), su ojo, en el territorio*”. (Entrevista ERSP7)

El modo en que se compone y organiza este Programa Nacional es como sigue: hay un Director del Programa (a ese momento Eugenio Reatti), debajo de él vienen los Coordinadores Regionales, y abajo están los Facilitadores Provinciales y Promotores, que son los que trabajan en el territorio. Tanto los Facilitadores como los Promotores son oriundos y/o viven en el territorio donde desempeñan sus funciones.

El Facilitador es el nexo entre el territorio y el gobierno Nacional. Elabora la sistematización de los problemas que allí aparecen y pueden proponer posibles soluciones, justamente –según este esquema– “*porque viven en el territorio*”.

Es así que el MDS cuenta en cada Provincia con tres organismos insertos en el territorio, los CIC, el Programa de los Promotores y los CDR, estos últimos son el “*espacio físico que nuclea a todos los programas nacionales, tienen un articulador*”. (Entrevista ERSP7)

Finalicemos exponiendo las apreciaciones de la Directora del Centro de Salud y el agente del MDS¹³¹, siguiendo en lo posible -y para facilitar la comprensión- el mismo esquema de preguntas y respuestas realizadas al referente social del área territorial del CIC. En relación a las competencias de cada nivel gubernamental:

“*Hay un convenio marco donde se crea el CIC, Nación – Provincia y después va a la Municipalidad. (Según esto) la Municipalidad tenía el mantenimiento (del CIC) pero después se quiere apropiar (de todo). El CIC puede llegar a ser un Municipio paralelo*”¹³². (...) *Los CICs están contruidos para darle vida a los marginales. (De hecho) se está pensando en un segundo CIC y darle ahí participación a los aborígenes a través del IDACH (Instituto del Aborigen Chaqueño)*”. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b)

¹²⁹ Cabe mencionar, que en el momento en que se realizó esta entrevista, poner claridad en la función y desempeño de Promotores y Facilitadores fue realmente muy importante dado que, entre los entrevistados anteriores había una suerte de confusión o directamente desconocimiento respecto del tema. Además, en los documentos hasta aquí revisados para este trabajo de tesis, tampoco se explicitaba el trabajo de estos dos agentes del MDS de la Nación. Esta entrevista no fue grabada.

¹³⁰ Para ampliar el tema este entrevistado recomienda visita www.promotores.org

¹³¹ Recordemos que esta entrevista no fue grabada porque así lo solicitaron los entrevistados, y las afirmaciones las tomaremos como provenientes de ambos dado que uno reforzaba y complementaba los dichos del otro en todo momento.

¹³² Como se verá, esta idea del “*CIC como Municipio paralelo*” al gobierno local propiamente dicho, aparece varias veces a lo largo de la entrevista a los ERSP2 y ERSP2b.

Cuando procuran explicar la manera en que estas tres instancias funcionan en la gestión del CIC: *“La interacción es con todos los niveles del Estado, hay que ser equilibrista. (La dificultad es) con la interrelación con la Municipalidad porque es muy política, como la Provincia es de distinto signo político, la articulación Municipalidad-Provincia es complicada y ahora se empeora (...) Se trabaja bien¹³³, pero articularse es el problema”*. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b)

Huelgan los comentarios siendo los propios entrevistados tan elocuentes. Ahora en relación a la Mesa de Gestión:

“Tiene el CIC una Mesa de Gestión amplia, y otra específica del área de Salud. (En la primera) están representados la Municipalidad, el barrio, las iglesias, organismos provinciales que participan, por ejemplo Vialidad, porque tienen presencia en el barrio (...) está también el CDR. (Esta Mesa) se inauguró el 18 de diciembre de 2008, está legalizada. Tenemos actas de reuniones (muestra un libro de actas). La UTP (Unión de Trabajo Participativo) coordinará esta mesa grande”. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b)

Cuando se les pregunta por la participación de la Municipalidad en la Mesa de Gestión, la tensión y el conflicto afloran de modo inequívoco:

“La Municipalidad desconoce la realidad o hacen de cuenta que no conocen (...) Se invitó a la Municipalidad a la Mesa de Gestión pero cuando ven que hay que trabajar relajan la situación y desaparecen (...) Nosotros, (se está refiriendo a su propio trabajo y el de sus compañeros) hicimos un reglamento interno para el funcionamiento de la Mesa de Gestión, se reúne cada quince días, la próxima reunión es el 20 de julio. (Incluso en un momento) se decidió que ingrese (a la Mesa de Gestión) infraestructura sanitaria de la Provincia ante la ausencia de respuesta de la Municipalidad, pero después la Municipalidad se queja de esto”. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b)

Y respecto de la importancia de la Mesa de Gestión en la gestión del CIC, la respuesta es categórica: *“Todo proyecto que salga tiene que salir de la Mesa de Gestión”*. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b) Reforzando con esta frase el deber ser de la política.

En cuanto a la coordinación interinstitucional en el trabajo del CIC exponen su directa relación con el CDR, cosa que como se vio, no sucede con el personal dependiente del gobierno local: *“Nosotros (otra vez se refiere a su trabajo y el de sus compañeros en relación a la gestión del CIC) nos manejamos, relacionamos con el CDR que está en Resistencia (capital de la Provincia)”*. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b)

Y respecto de la relación con la Municipalidad, afirman sin rodeos que esta ya no es institucional sino política:

“La relación ya no es institucional sino política. Si el Municipio acordara o participara sería más fácil pero es la mediocridad de la política... (por ejemplo) el Plan Nacer se podría bajar directamente por el CIC pero (los de la Municipalidad) no saben cómo instrumentar. (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b) Esto se refuerza cuando sostienen:

¹³³ Podríamos afirmar entonces que en teoría, es decir, si se tiene en cuenta el diseño de un CIC para el trabajo en el territorio, las posibilidades de articulación son excelentes, el problema es precisamente lograr esa articulación en la realidad de la implementación.

“Depende de cada uno (de cada CIC) lo que se haga, acá depende de los Promotores (de Nación). Hoy el Promotor te maneja todo y la Municipalidad perdió la manija. (...) Parece que después los Gobernadores van a manejar los CICs. Los Intendentes se creen dueños pero no lo son (y aquí hace referencia a un artículo 13¹³⁴) que habilitaría ‘a dar de baja’ la relación con la Municipalidad y que la relación sea directamente con la Provincia. (Y vuelven con la idea) El CIC tiene autonomía, la idea es la del Municipio paralelo.” (Entrevistas ERSP2 y ERSP2b)

A más de la fuerza que en sí misma tiene esta última afirmación respecto de que el CIC podría llegar a ser un Municipio paralelo; notemos también esto de que lo que se haga en términos de gestión depende de cada CIC, de las condiciones que se den cada CIC. Pudiendo potencialmente ser cada uno muy diferente a los demás, con lo cual, otra vez la implementación pierde contacto con los lineamientos del deber ser de la política ya que, hipotéticamente, podría darse un escenario de plena integralidad en la gestión, con una importante participación de la comunidad; como así también, esta misma política podría dar lugar en su implementación a un escenario diametralmente opuesto.

Cuadro N° 2: Dependencias para el control de tareas y coordinación interinstitucional CIC RSP

Dependencias CIC RSP – CHACO	Nación	Provincia	Municipio
<i>Coordinación CIC (Área Promoción Social)</i>			-Intendente -Secretario de Gobierno -Subsecretario de Gobierno
<i>Colaboradores Área Promoción Social</i>			-Reporte a Coordinación CIC
<i>Centro de Salud CIC – Directora*</i>	MDS/CDR	-Ministerio de Salud Pública -Dirección Hospital 4 de Junio	
<i>Trabajadores Centro de Salud CIC</i>	Becarios	-Ministerio de Salud Pública -Dirección Hospital 4 de Junio	
<i>Promotores y Facilitadores*</i>	MDS/CDR		
<i>Docentes Taller</i>		Según el caso	Según el caso

Referencia: Participa Mesa de Gestión *

Fuente: Elaboración propia.

6.4.- Reflexiones finales sobre el análisis del CIC de Barrio San Cayetano

A pesar de que los CIC *“constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social*

¹³⁴ Alude a un documento que firma Provincia-Municipio-Nación que este agente del MDS decía tener, pero cuando se lo solicitó, dijo ya no tenerlo.

en un ámbito físico común de escala municipal”¹³⁵, donde a priori podría suponerse que las problemáticas de poblaciones vulnerables como lo son los niños serían de las más atendidas, la niñez no es una prioridad en este CIC, al menos no lo es en relación a las actividades que se proponen desde el Centro Integrador y sobre todo, si hacemos referencia a las de promoción social. Tampoco los entrevistados del Centro de Salud provincial que allí funciona señalaron con sus respuestas algún tipo de énfasis manifiesto en esta población, más allá –por supuesto- de la fragilidad de las condiciones de vida que priman en el territorio.

En cuanto al análisis de nuestras tres dimensiones, y comenzando por **la naturaleza de las tareas requeridas**, y ateniéndonos a la clasificación presentada, este caso se encuadraría en las del tipo: b) heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programabilidad y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos.

La segunda dimensión explicitada, **la interacción con los destinatarios de esa acción y la incidencia de su participación**, se tipificaría en la: a) interacción nula o baja con el receptor y, por consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos de aquel.

Lo anterior, siempre siguiendo la tipología de programa social y condiciones de implementación presentada por Martínez Nogueira (op. cit. a), dejaría a nuestro caso en lo que él denomina como de tercer tipo (Tipo III) y llama: **“Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social”**.

Según lo describe el autor (op. cit.:90), este tipo de programa social tiene por **objetivo** *“producir una transformación significativa en el receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, del grupo o la comunidad, e intenta modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión.”*

Sus **características** están relacionadas con la *“individualización o personalización de los destinatarios; tareas definidas según las necesidades o situaciones del receptor (persona, grupo o comunidad); realidad social, cultural o territorial diferenciada; distribución selectiva de prestaciones y servicios; autoselección o selección con participación y discrecionalidad relativamente elevada del operador; diagnóstico e información circunstanciada sobre el receptor, con determinación precisa de su situación y sus necesidades; participación directa del receptor en la aceptación, aplicación y evaluación del tratamiento o de la intervención, y la relación relativamente duradera entre el operador y receptor.”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:90-91)

Esta categoría comprende lo que se denominan *“los servicios sociales personales o servicios humanos”*, e incluye también lo relativo a *“acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua (e incluso) de apoyo integral a microempresas asociativas.”* Se los llama *“programas blandos por su baja formalización y por utilizar tecnologías de cambio y transformación con indeterminación elevada de resultados efectivos. Están gobernados por convenciones y conocimientos profesionales, siempre imperfectos y limitados, sometidos a la ‘racionalidad discursiva’: suscitan*

¹³⁵ Recordando lo afirmado en el capítulo donde dábamos cuenta del diseño de esta política pública.

conflictos y controversias en contextos técnicos escasamente cristalizados, y su dependencia es elevada con respecto a la legitimidad acordada por sus destinatarios o por la sociedad”, al menos en el discurso, agregaríamos desde aquí. El operador debiera realizar una “constante interpretación de la especificidad de las situaciones o necesidades (pues) las acciones son ‘a medida’, no estandarizadas...” (Martínez Nogueira, op. cit. a:91)

En cuanto al **modelo organizacional**, este “*es consecuencia de la autonomía del operador. (De ahí que) la conducción del programa debe asegurar la construcción y el mantenimiento de la legitimidad social...*”, cosa que en este caso parece no poder sostenerse. “*...la participación de los destinatarios en la definición de problemas y prioridades, y en el seguimiento y la evaluación de los resultados y del impacto no es sólo un instrumento de gestión, sino también una consecuencia de los propósitos de la acción.*” (Martínez Nogueira op. cit. a:92) De ahí el papel clave de la Mesa de Gestión, atribuido al menos en el plano teórico.

Este modelo de gestión supone un “*alto grado de horizontalidad, así que los estilos de conducción deben estimular la participación y el diálogo...*”. (Martínez Nogueira, op. cit. a:92) Otra cuenta pendiente en nuestro caso.

Martínez Nogueira (op. cit. a:92) señala que: “*la vulnerabilidad crítica de estos programas está localizada en la concepción y en la eficacia de sus tecnologías, la gerencia debe custodiar los valores y los objetivos básicos, y asegurar que las contribuciones de los operadores respondan a criterios de rigurosidad, calidad y respecto hacia los receptores de la acción.*” Lamentablemente el CIC de Barrio San Cayetano patentiza esta vulnerabilidad señalada por el autor, dada la imposibilidad manifiesta de que se logre un consenso para la acción en el plano de los tres niveles estadales involucrados, lo que descende en gestiones fragmentadas y tensionadas por disputas de índole política en el territorio.

En cuanto a la **coordinación interinstitucional** que era nuestra tercera dimensión, este caso podría encuadrarse en lo que se denomina: “***Programa con ejecución tercerizada***”. En este tipo de programa una organización pública cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de tareas. Un ejemplo podrían constituirlo los programas nacionales ejecutados por las provincias con recursos del gobierno central, en ellos “*la ‘tercerización’ se hace más compleja debido a la naturaleza política de las relaciones entre diferentes ámbitos jurisdiccionales y a la dificultad de aplicar sanciones si llega a haber incumplimiento de los compromisos.*” (Martínez Nogueira, op. cit. a:103) Claramente, esto último es algo que se puede leer en lo relevado en el CIC en cuestión.

No obstante ello, este Centro Integrador podría ser un tipo aproximado de este programa, por cuanto, de acuerdo con su descripción teórica, este supone una precisa diferenciación vertical de responsabilidades, y para su implementación, la organización central debiera distribuir recursos para el logro de objetivos claramente establecidos, con criterios y procedimientos para la ejecución de tareas definidos también con cierta precisión, y requerimientos convenidos para la rendición de cuentas. Justamente, por la ausencia de estas características en el caso estudiado, es que se propone como un caso aproximado al modelo ideal a la hora de tipificarlo.

El nivel central, se supone en este esquema, es el mecanismo de conducción de una red de ejecutores, de programación y formulación de contratos y de seguimiento de las distintas acciones y también podría serlo del apoyo técnico que se requiera, según las circunstancias. Mientras que las organizaciones restantes son las que tienen el contacto directo con los receptores/beneficiarios. Tal vez podría pensarse que el CDR cumpliría esta función de mecanismo de conducción, pero lo cierto es que en este caso no lo cumple pues, primero -y basados en lo relevado en campo- hay desconocimiento de su existencia en el propio CIC e incluso en funcionarios municipales vinculados a la gestión del mismo, y segundo, tampoco hay claridad respecto de cuál es su función y hasta dónde cada nivel de gobierno tiene ingerencia y decisión en los asuntos del CIC, menos aún se percibe voluntad de delegar en este o en otro organismo facultades de gestión que los otros niveles de gobierno (no dependientes del gobierno nacional) tienen, o creen tener derecho a poseer.

En tanto Promotores y Facilitadores se mueven con soltura entre Nación y Provincia, encuentran fuertes resistencias a nivel del Municipio, lo que se traduce en el CIC en dos áreas prácticamente independientes en su estructura y funcionamiento, la parte de promoción social manejada por el Municipio, y la de atención a la salud –el Centro de Salud- manejada por la Provincia, con fuerte ingerencia del MDS de la Nación.

En cuanto a la Mesa de Gestión, como mecanismo supuestamente privilegiado en la gestión del CIC, llama la atención que en la voz de varios de nuestros entrevistados se le reconozca un potencial muy valioso en cuanto a lo que se podría hacer basados en su diseño y en el deber ser de su funcionamiento. Lo anterior choca con una realidad que evidencia una brecha en la implementación¹³⁶ de este mecanismo, pues lo diseñado no se corresponde con lo ejecutado.

En ese sentido, y siguiendo a Grindle (op. cit.), se estima que lo que más afecta al caso es **el contexto** de implementación, dado que –como decíamos en el capítulo referido al marco conceptual, el de gestión social- esta fuente de problemas es particularmente notable “*donde las decisiones sobre política se toman en contextos relativamente cerrados, y este es el caso de muchos países en América Latina, donde además, existe la disputa de quién se queda con qué durante la implementación (Shankland y Cornwall, 2007). En este punto, y porque puede haber costos potenciales, aparecen también las exigencias de beneficios y auxilios, aunado a esto que las redes clientelares son más capaces de intervenir y distorsionar la distribución de los beneficios de la política pública.*”

Otro riesgo de la implementación vinculado al contexto en el que se desenvuelve la política pública, implica atender a las capacidades administrativas y de gestión de los actores que implementan, y si bien un análisis de la capacidad estatal de los distintos niveles estatales presentes en el CIC excede los objetivos de este trabajo, está claro en lo que se ha podido evidenciar que no son suficientes, toda vez que los protagonistas, aún movidos por distintas motivaciones, encuentran como insuficiente lo ejecutado en el proyecto de Barrio San Cayetano.

Además, y en relación a lo que denominamos “*actos formales de implementación*” o *outputs* (Subirats, op. cit.) sin bien la presencia de diversas instancias públicas en el territorio debieran garantizar una responsabilidad principal en la formulación de esos actos

¹³⁶ Conviene aquí recordar su conceptualización: “*es la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta*”. (Grindle, op. cit.:33)

y en la activación de mecanismos de vigilancia y monitoreo de las acciones, tampoco esto ha podido evidenciarse en el caso analizado.

Una última referencia al tema de la participación de los beneficiarios en la gestión del CIC dado que, como sostiene Martínez Nogueira (op. cit. a:99), esta cuestión resulta crítica en los programas de desarrollo de capacidades y de integración social. El empoderamiento de la población parece haberse considerado como clave al momento del diseño de esta política pública, toda vez que la Mesa de Gestión está diseñada para intervenir plenamente en los procesos decisorios. Ahora bien, como se viene señalando, la nota característica de este CIC es que la realidad dista mucho de lo programado pues en la práctica de su gestión, los supuestos protagonistas de la participación (la población, sus organizaciones u otras entidades) son apenas convocados para suministrar o procesar algún tipo de información sobre las situaciones del territorio o algunos de los contenidos como ser, los objetivos, acciones o contribuciones esperadas, y ni si quiera esta convocatoria es permanente o sostenida en el tiempo, ni tampoco llega por igual a todas las fuerzas vivas de esa población.

Recordemos en ese sentido una frase del referente social del propio territorio que resume con claridad esa situación y las razones de los constantes “*cortocircuitos e interferencias*”, porque para él todo tenía que ver con un tema, el poder: “*la cosa es quien mandaba en el gallinero*”. (Entrevista ERSP3)

VII.- ANÁLISIS DEL CASO CIC BARRIO CABILDO – CIUDAD DE CÓRDOBA – PROVINCIA DE CÓRDOBA

7.1.- Naturaleza de las tareas requeridas

Esta dimensión nos ayudará a describir el **modelo de organización**¹³⁷ presente en el CIC, y para ello nos valdremos de la voz de los entrevistados y de la observación directa, en tanto y en cuanto se intervino como observador participante de varias reuniones de la Mesa de Gestión, así como de otras reuniones conexas en las que se participó en calidad de invitada. En el análisis de esta dimensión se toman particularmente en cuenta las percepciones respecto de las tareas que allí se llevan a cabo, de la distribución de responsabilidades y las capacidades decisorias entre los diversos ámbitos y niveles, también tendremos una primera aproximación a los mecanismos de coordinación –aunque este tema se profundizará en la última dimensión del análisis-, a la definición de los procesos de trabajo, y al marco normativo que los rige.

7.1.1.- Las actividades presentes y futuras: los agentes y sus dependencias institucionales

En cuanto a las **tareas** que se llevan a cabo en este CIC, encontramos aquí su reflejo en un espacio físico dualizado¹³⁸. Por un lado el área que ocupa la parte de Promoción Social y, por el otro, el Centro de Salud. Ahora bien, ambas dependencias del CIC son municipales, es decir, los empleados que allí trabajan dependen de la Municipalidad de Córdoba; aún así, encontramos que tienen tareas, naturalezas, coordinaciones y gestiones bien diferenciadas. Los empleados del área de Promoción Social dependen orgánicamente de la Subdirección de Gestión Comunitaria que está en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad y establecen vínculos directos con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), mientras que los del Centro de Salud dependen de la Secretaría de Salud municipal y manifiestan no tener vínculo directo alguno con otros niveles del Estado.

Respecto de las actividades que se llevan a cabo en la parte de Promoción Social, pueden resumirse como sigue:

- El Banquito de la Buena Fe; según explicó la Coordinadora del CIC es un Programa de Nación que desde el CIC se solicitó que se implemente allí y consiste en microcréditos que administran, en este caso, tres ONG que son las que están trabajando en el territorio.
- Alfabetización y taller de cerámica fría, este último trabaja con niños. Ambas actividades las lleva a cabo una maestra jubilada, vecina del CIC, que participa de la Mesa de Gestión.
- Terminalidad primaria y alfabetización de adultos (esta es la actividad que se mencionó más arriba) y fortalecimiento educativo, esta última tiene entre sus destinatarios a niños de la escuela primaria. Según explicó la Coordinadora las dos primeras son programas municipales del área de educación; y en el caso del último, es de la Secretaría de Niñez,

¹³⁷ Ver concepto explicitado en el marco de referencia del presente trabajo, Capítulo II.

¹³⁸ Dualidad: reunión de dos caracteres o características distintas en una misma persona o cosa. (Diccionario WordReference.com; en: <http://www.wordreference.com/definicion/dualidad>).

Adolescencia y Familia (SENAF) (en otro momento dice Dirección de Niñez, pero tal parece que en definitiva se está refiriendo a la SENAF) de la Nación¹³⁹.

-Talleres culturales y de recreación que ofrece la misma gente del barrio. Fueron mencionados algunos como *aerobics*, salsa, folklore, peluquería, maquillaje, pintura en tela, crochet, tejido dos agujas.¹⁴⁰

-Espacio para talleristas, según explicaba la Coordinadora aquí los talleristas se conocen y pueden lograr trabajar en conjunto. A partir de ello surgió la idea de ofrecer una feria con todos los productos que se hacen en los talleres, “*por un lado como exposición y (por otro) con la actividad en sí. Para promocionar la actividad que se hace en el CIC*”. (ECBA1)

-Concurso de murales para jóvenes que se trabaja con las escuelas de la zona y la colaboración de una agrupación de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

Fue la trabajadora social de la parte de Promoción del CIC quien explicó con más detalle de qué se trataba el Programa de Fortalecimiento Educativo. En ese sentido, detalló que comprende una ludoteca¹⁴¹, un taller de teatro, y actividades de educación física. Es un ámbito diferente a la dinámica escolar y que busca fortalecer los ejes básicos del aprendizaje.¹⁴² En esta actividad lo que resulta destacado es que tuvo continuidad en el tiempo y que no hubo deserción por parte de los niños, cosa que había ocurrido en años anteriores. Aclaró también que los maestros y profesores que participan lo hacen como monotributistas y no con relación de dependencia respecto del área que los contrata, cosa que también dificultaba la continuidad de su tarea.

Otra actividad a la que se hizo referencia es la de las “mamás cuidadoras”. Se realizaron dos encuentros de los que participaron alumnas de la carrera de trabajo social.¹⁴³ Lejos de ahondar en la descripción de las actividades, se rescata su propósito de refloatar la cuestión de género, un tema que les interesaba trabajar desde el CIC y que tenían en agenda pero postergado. Con esto procuraron:

¹³⁹ Cabe mencionar que la Coordinadora del CIC aclaró que en el caso de la alfabetización para adultos “*creía*” que era parte de un programa nacional, el “*Programa Encuentro*”, que se “*bajaba*” a través de la Municipalidad, pero no estaba segura de cómo era la red de implementación. Otro dato es que la trabajadora social del CIC dijo que este programa era municipal. En definitiva parece no haber claridad entre las entrevistadas en relación a qué ámbito de gestión pertenece ese programa.

¹⁴⁰ Al decir de la Coordinadora del CIC la asistencia a estos talleres se cobra \$5 (cinco pesos) por persona, por mes; ese es el tope que se fijó desde la Mesa de Gestión. Según explicó: “*la idea sería que no cobraran nada pero bueno la gente lo ve un poco como una oportunidad para lograr un pequeño ingreso*”. (Entrevista ECBA1)

¹⁴¹ Las ludotecas son espacios donde los niños pueden acceder a actividades lúdicas, con carácter participativo y recreativo a través de diversos juegos estratégicos de mesa como el ajedrez y damas, ladrillos apilables, y otros elementos destinados a la diversión y el desarrollo de sus capacidades. (Miotto et. al., 2010)

¹⁴² Al momento de la entrevista, ya habían concluido con esta actividad por ese año, y sólo faltaba la devolución a los padres y la entrega de un libro que los mismos niños elaboraron durante la ejecución del programa.

¹⁴³ A lo largo de las entrevistas tanto la Coordinadora como la trabajadora social se refieren a alumnos de distintas carreras que bajo distintas modalidades estaban colaborando o colaboraron alguna vez con alguna de las tareas que se llevan a cabo en el CIC. También mencionaron a los especializandos de Nación, la trabajadora social nos dijo: “*especializando me parece que son, porque hay una especialidad a nivel Nación que es, tiene un nombre muy largo, no recuerdo en este momento pero es especializaciones en abordaje comunitario me parece que es... en alguna parte tiene abordaje y tiene comunitario. Y son, en este año hay dos... que están acá, que es una trabajadora social y el XX (menciona un nombre propio de una persona conocida por la entrevistadora).*” (Entrevista ECBA2)

“armar un grupo, un espacio para mujeres. Hicimos un recorrido por el barrio entregando unas tarjetitas, cara a cara contándoles, y en el espacio de las mamás invitamos a quince mamás y vinieron seis, me pareció buenísimo te digo...” (Entrevista ECBA2)

En otro momento de la entrevista afirma que: *“tratamos desde la Mesa de Gestión de darles una cobertura para todos los grupos (sociales presentes en el territorio), porque todos tienen sus necesidades.”* (Entrevista ECBA2)

A futuro y de acuerdo con lo expresado por las entrevistadas, se espera contar con un **Centro de Desarrollo Infantil (CDI)**, un proyecto que se está trabajando con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación (SENAF), y con la posibilidad de implementar un programa de terminalidad secundaria para adultos (nocturna), cuestión esta que hasta el momento de las entrevistas era un proyecto que se estaba trabajando en articulación con la Provincia, ya que la Municipalidad no cuenta con establecimientos de enseñanza de nivel medio.

En cuanto al CDI se trataría de tener funcionando en el CIC un espacio donde pudieran trabajar allí con los niños todo lo vinculado a la estimulación temprana y con los padres lo referido al tema de los derechos del niño. Para esto las mamás podrían llevar los niños desde los 45 días hasta los 3 años. Según manifestaba la Coordinadora, el Centro contaría también con una ludoteca, un espacio para escuchar cuentos, entre otras actividades para niños de esa edad.

“es un proyecto bastante integral y dentro de eso tenemos la idea de tener un programa de mamás cuidadoras. Porque además de tener el espacio aquí, la idea es hacer de algún modo que sea un espacio de trabajo de algunas mamás que primero tendrán que capacitarse... Para luego trabajar ahí junto con las maestras o gente especializada en el tema.” (Entrevista ECBA1)

La trabajadora social comentó también, respecto de este tema, que la idea es trabajar con las *“mamás cuidadoras”* y que la importancia de este proyecto se refiere a que atiende al grupo destinatario de dicha actividad:

“una franja de edad que no está contemplada en instituciones... acá en la zona no hay ninguna oferta estatal de ese tipo de espacio entonces lo que pensaban era que hay muchas mamás que tienen que salir a trabajar o que quieren capacitarse y no tienen con quien dejar a los hijitos que tienen esa edad (...) no hay políticas del Estado para los niños acá en la zona.” (Entrevista ECBA2)

Cabe mencionar que este proyecto presenta un inconveniente que da visibilidad a una tensión o competencia entre los dos niveles de gobierno intervinientes en ese CIC. La Municipalidad quiere instalar un jardín maternal y para ello ya poseería los recursos asignados; por ejemplo, un plantel docente preseleccionado -una directora y dos maestras. Mientras que lo que desde la Mesa de Gestión del CIC se pretende es lograr que Nación constituya el CDI que tendría las características mencionadas, además de incluir la figura de *“mamá cuidadora”* que los jardines maternos del municipio no incluyen.

En ese sentido la trabajadora social acota: *“Entonces nosotros lo que le dijimos a la gente de educación es que hagan una propuesta adecuada digamos a las características del CIC y la presenten; hasta ahora no presentaron nada.”* (Entrevista ECBA2)

Refiriéndose a esa situación mencionó, además, que desde el CIC *“encontraron una vuelta de tuerca”* que podría dar solución al problema, un plan de Nación que se llama “Primeros Años” que contempla la figura de *“mamá facilitadora o promotora”* –la entrevistada no recuerda la denominación que se utiliza en el programa- que serían mamás que son: *“el nexo entre el barrio, entre lo que pasa día a día en las casas y el jardín. O sea ellas receptarían las demandas o, en el caso de que haya alguna problemática específica del niño, estarían en contacto permanente con la casa digamos del niño.”* (Entrevista ECBA2)

A partir de esta idea sostuvo que pretenden alcanzar un acuerdo: *“tratar de acordar con la gente de educación (de la Municipalidad) porque eso es lo que ellas quieren (se refiere a las mujeres que participan en la Mesa de Gestión).”* (Entrevista ECBA2)

A su vez, y en referencia al concurso de murales, este tiene un doble propósito, porque según nos comentaba la Coordinadora del CIC: *“El objetivo final que tenemos es poder armar un grupo de jóvenes en el CIC y con los jóvenes después sentarnos a discutir de los problemas que tienen...”* (Entrevista ECBA1) Este es un tema que emerge como central en relación a las problemáticas sociales presentes en el territorio, esta misma entrevistada amplía su punto de vista y agrega:

“...yo creo que donde falta más trabajo (en referencia a las actividades que se proponen desde el espacio de promoción social del CIC) es en el área de jóvenes, de 10 a 18. En realidad sobre todo con los que están desescolarizados, que acá no hay una oferta en la zona para poder incluir a esos chicos. Parte de eso tiene que ver con el tema de la ampliación (del CIC¹⁴⁴) y hay un pedido para realizar desde acá talleres de oficio. Pensando en un modo darle alguna herramienta de inclusión a estos chicos. Hay una demanda también desde las escuelas secundarias de la zona, con el tema del consumo de drogas”. (Entrevista ECBA1)

Por su parte, la trabajadora social se refiere con algo más de detalle a la actividad en sí misma y resalta también su potencialidad a futuro. Contó que lo hicieron con la ayuda de dos escuelas de la zona, el Instituto Nuestra Señora del Trabajo y el IPEM –Instituto Provincial de Enseñanza Media- (que está ubicado frente al CIC), que se ocuparon de la difusión del evento. Participaron aproximadamente unos ochenta adolescentes, a través de la presentación de trabajos.

Aprovechando la instancia, fueron trabajados dos ejes temáticos: la salud sexual reproductiva y el derecho a seguir estudiando: *“La idea era tratar de generar un espacio para los jóvenes para poder darle continuidad el año que viene (...) se quedaron muy enganchados (...) esa era un poco la idea, captar la atención en esa edad que es la más vulnerable.”* (Entrevista ECBA2) Para finalizar la actividad, se integró a las madres en la elaboración del refrigerio -un loco, en el mismo CIC.

¹⁴⁴ Más adelante se hace referencia al proyecto de ampliación del CIC que se estaba analizando en la Mesa de Gestión y para el cual se hizo un relevamiento de necesidades en el barrio el 6 de agosto de 2010.

Mención especial merece, dado el particular interés de esta tesis en las cuestiones relacionadas a la niñez, la iniciativa de participar en la implementación del **Consejo Comunitario de Niños, Niñas y Adolescentes (CC) de zona sur**^{145 146} de la ciudad de Córdoba.

Estos CC se establecen en la Ordenanza Municipal N° 11618, que procura adaptar la normativa de la ciudad a las innovaciones de la Ley Nacional 26061. Se supone que deben ser creados por el Consejo Municipal, órgano que también prevé esta ordenanza, y que funcionarían en el ámbito de los CPC de Córdoba. En el marco de la reunión que aquí se menciona, se explicó que estos CC son órganos consultivos para las políticas públicas relacionadas con niñez, y parte integrante del sistema de protección de derechos para esa parte de la población. Los mismos *“no tienen facultades ejecutivas ni resolutivas pero sí la posibilidad de promover políticas públicas”*.

Respecto de este tema la Coordinadora del CIC, nos dice: *“...Nosotros como CIC nos sumamos a participar ahí (se refiere a la red de la zona sur que está trabajando en la constitución del Consejo Local), porque también es un modo de tener contacto con todo lo que pasa en el sector y bueno nos enteramos de todo”*. (Entrevista ECBA1)

Y en ese sentido, lo más relevante de la iniciativa en lo que a nosotros respecta es: *“A mi me parece que la idea de ir a participar, es porque nosotros desde acá también podríamos motorizarnos todo lo que es el trabajo en torno a los derechos de los niños, y... me parece que está bueno poder participar del Consejo...”* (Entrevista ECBA1)

A su vez la trabajadora social sostiene: *“... es un espacio que para mi ellas (se refiere a las mamás promotoras/cuidadoras contempladas en el proyecto de CDI) sí tendrían que ocupar porque aquí es donde se abordaría todo lo que tiene que ver con la temática del niño.”* (Entrevista ECBA2)

Otra cosa importante que ella menciona y que surge con claridad de las notas de campo tomadas en la reunión en “La Casita” en junio de 2010 que se convocó especialmente para tratar la creación del CC de zona sur (ver **Anexo 10.6**), es la preocupación referida a que estas iniciativas no cuentan con financiamiento, la Coordinadora lo comenta de esta manera:

“... tengo justamente lo que mandaron desde el Municipio, el proyecto de ordenanza que ya salió,... (también) tenía el proyecto de pedido para el fondo (de financiamiento), que eso no se aprobó (...) esto que hacen por ahí los políticos es apoyar esto que queda bien pero no le ponemos fondo, las cosas sin fondo no funcionan, es muy difícil queda todo en las buenas intenciones. (Entrevista ECBA1)

El espacio físico donde funcionaría el CC también es un tema a resolver. En ese sentido, la misma entrevistada comentó que los CPC tienen problemas de espacio y no hay

¹⁴⁵ En una visita al CIC en julio de 2011, quienes estaban participando de la reunión de la Mesa de Gestión a la cual se invitó a esta tesista, mencionaron que el CC ya estaba constituido, y que el CIC no sólo era parte integrante sino sede frecuente de sus reuniones que algunas veces coincidían con las de esa Mesa de Gestión. No obstante, cabe destacar que no se mencionó qué rol tenía el CPC de Villa El Libertador en todo esto, siendo que el CC, de acuerdo con la normativa, funcionaría en la órbita del Director de ese Centro.

¹⁴⁶ Para más referencias ver **Anexo 10.6** donde se reproducen las notas de campo reseñadas en la reunión del 26 de junio del 2010 a la que se asistió invitada en carácter de observador participante.

lugar para este Consejo funcione, por esa razón ofreció la posibilidad de que una vez constituido funcionara en el CIC.

No obstante, si bien en comparación con el CPC el CIC parece tener más resuelto el tema del espacio físico, la Mesa de Gestión tiene el proyecto de realizar un pedido de ampliación para el próximo año. El cual comprendería en un aula taller para capacitación en oficios como carpintería, electricidad, entre otros, también para darle un lugar adecuado al CDI, una la cocina para actividades de elaboración de alimentos, otras dos salas de usos múltiples, dos oficinas para el personal de desarrollo social y más baños. Cuando se le consultó a qué instancia dirigirían el pedido, la entrevistada contestó muy enfáticamente: *“A nación, todo a nación.”* (Entrevista ECBA2)

Una característica muy marcada en este CIC y que emergió ya en las primeras visitas al lugar es la fuerte presencia femenina en todas las actividades y lugares del CIC. Esto también es señalado por la trabajadora social, ella dice: *“... generalmente vienen mujeres, esa sí es una característica que... generalmente participan mujeres o niños¹⁴⁷, los hombres se ve que no, no estamos brindando actividades de capacitación como para que ellos vengan.”* (Entrevista ECBA2)

En cuanto a las personas que trabajan en el CIC, en el área de Promoción Social, estaría: la Coordinadora del CIC que cumple horario según el régimen de empleados municipales pero que es flexible en relación a las actividades que hay que desarrollar, a veces va a la mañana, otras a la tarde, así como también realiza varios viajes dado que desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se organizan numerosos encuentros para coordinadores CIC, y entre ellos y los Promotores o Facilitadores. Cabe destacar que manifestó de modo entusiasta que gusta participar de estas actividades.

La Coordinadora ha iniciado su trabajo como tal en mayo de 2009, luego de pedir el pase junto a otros compañeros de trabajo -como es el caso del coordinador de otro CIC, el de Villa Siburu¹⁴⁸-, desde Capacitación y Desarrollo Comunitario, Subdirección de Fortalecimiento Alimentario, área de la Municipalidad que implementaba el “Programa Vale lo Nuestro”¹⁴⁹. Ella relató la experiencia de trabajo comunitario que le aportó esa función pues antes de que existieran las tarjetas magnéticas como modo bajar el subsidio a los beneficiarios, la implementación de este programa demandaba operativos en los barrios para no sólo el reparto de los tickets equivalentes al monto de dinero disponible, sino también para movilizar recursos, generar trueques y compras comunitarias que pudieran eficientizar el uso de ese subsidio:

“A partir del reparto del ticket, del vale, hacíamos un reparto en toda la ciudad, teníamos fijo el contacto con muchísimas organizaciones sociales, entonces íbamos al territorio, estábamos con la gente y después el trabajo comunitario con la gente (...) Ese programa tenía una parte asistencial que era la entrega de un ticket alimentario, y una parte que era

¹⁴⁷ De la observación directa surgió que los niños más que participar en las actividades, lo que hacían es acompañar a sus madres cuando ellas asisten al CIC por diversos motivos, talleres, reuniones, etc.

¹⁴⁸ Una de las primeras reuniones a las que se fue invitada, fue justamente a una con la Coordinadora del CIC Cabildo y el Coordinador del de Villa Siburu, esto fue el 18 de junio del 2010.

¹⁴⁹ Es un programa de fortalecimiento alimentario que atiende a familias en riesgo de vulnerabilidad social. En la actualidad se implementa entregando un monto de dinero a través de un sistema de tarjeta magnética a sus titulares para la adquisición de alimentos. Además, se supone que se trabaja en los barrios en promoción comunitaria: educación alimentaria, mejoramiento ambiental, desarrollo y fortalecimiento de redes sociales, articulación con otras dependencias municipales, abordaje familiar. (Ledesma et.al., 2010)

la parte comunitaria. En realidad, la Municipalidad a la parte comunitaria, nunca le dio mucha importancia mucho estemmm... en realidad nunca dirigieron la cuestión comunitaria; en realidad nosotros lo tomamos como empleados, tomamos esa parte que sabemos era parte del programa y la hicimos. (...) A partir del año 2008, a fines del año 2008, se cambia la forma de reparto del vale, se cambia a la tarjeta magnética, entonces ya desaparece el tema de los operativos, ya no se va a las organizaciones, sino que cada uno recibe una tarjeta y va y compra con esa tarjeta y como que se diluye lo que era el programa este.” (Entrevista ECBA1)

Frente a esta situación respecto del cambio en la implementación del “Vale lo Nuestro”, según ella relata, aparece la posibilidad de trabajo comunitario que dan los CIC: *“Nos enteramos que no era una política de la Secretaria seguir incentivando esto de la tarea comunitaria desde el Vale. Sino que estaban en juego estos espacios que eran los CIC que ya estaban instalados en el territorio y que, la política más fuerte de lo comunitario, iba a bajarse a través de los CIC. Entonces en ese momento, eh en los CIC estaba bajando lo que era el equipamiento, faltaba personal y como somos, estamos en la misma Secretaria en realidad, dentro del Vale iba a empezar a sobrar personal porque no... ya no íbamos a tener el mismo trabajo que antes, entonces decidimos pedir el pase a los CIC, a donde se hiciera el trabajo comunitario que era lo que...” (Entrevista ECBA1)*

Otra de las personas que desempeñan actividades en el CIC es la trabajadora social, también ella es empleada municipal, y ha estado en el CIC desde enero del 2010. Ella explica la naturaleza de las tareas que lleva a cabo allí de la siguiente forma:

“Mi función específica es brindar digamos apoyo, acompañamiento técnico a la mesa de gestión y por otro lado yo hago lo que... atención a la demanda lo que se llama. O sea, recepto los casos particulares que la gente demanda a la Municipalidad o al Estado, por llamarle de alguna manera. Y a nivel Mesa de Gestión por ahí también mi mirada está puesta en esto de fortalecer el grupo, de reencuadrarlo porque por ahí no, no, no están centrados, o tratar de hacer hincapié en esto de la capacitación en las diferentes temáticas, o cuando se hacen actividades de grupo ponele hacer el diseño del taller, o sea, a ese nivel es mi función. Y a nivel atención a la demanda hago lo que es pensiones, que la gente viene a demandar mucho eso de asesoramiento para pensiones no contributivas (...) la recepción de las incorporaciones de la asignación universal por hijo¹⁵⁰ ... porque al comienzo esto era una boca.” (explicó que esto fue al inicio pues luego el ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) se hizo cargo de todo el trámite y ella sólo informa de esto a los vecinos que consultan) (Entrevista ECBA2)

Cuando se le preguntó si atendía casos individuales, hubo falta de precisión en su respuesta, finalmente respondió que no, *“que llegan y van directamente ahí al centro de salud”*; se le preguntó también qué cantidad de casos se atendían y respondió: *“no se si habrá muchos o pocos pero hay, como en todas las poblaciones yo calculo”*. Otra pregunta se refirió a si se lleva algún registro de los mismos, ella dijo: *“yo calculo que sí.”* (Entrevista ECBA2)

¹⁵⁰ La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es un plan del Gobierno Nacional orientado a que los menores de 18 años o discapacitados mejoren sus condiciones de vida, salud y educación. Las condiciones para recibir el subsidio tienen que ver con que los padres de los mismos estén desempleados, trabajando en el mercado informal o en el servicio doméstico (percibiendo un salario menor al mínimo vital y móvil) o sean monotributistas sociales. (Cardinali et.al., 2010)

Ya con estas respuestas empieza a evidenciarse una situación que más tarde se confirmó, y que refiere a que la relación entre el área de Promoción y el Centro de Salud no es muy buena, o al menos es distante. Esto fue observado desde el comienzo ya que ninguna de las dos entrevistadas de Promoción hizo prácticamente referencia al Centro de Salud, incluso cuando se les preguntaba directamente por el tema.

Otra cuestión que surge de la observación directa es que sin duda estas entrevistadas son aquellas cuya opinión tiene un gran ascendiente sobre el resto de los colegas en este CIC, al menos –claro está- en el área de Promoción Social, dado que todos los demás que allí trabajan o desarrollan algún tipo de actividad las tienen como referentes, sea para el contacto con las diversas instancias de gobierno, sea para consultas de tipo técnico en la elaboración o implementación de proyectos desde ese ámbito.

Continuando con la presentación de los trabajadores del área de Promoción, además de ellas, hay otros tres empleados municipales destinados a este CIC que cumplen más bien tareas de apoyo. Fuera de lo descripto, y según lo visto y escuchado, en el área de Promoción hay otras personas que cumplen tareas de mantenimiento y maestranza, que es personal contratado por la Municipalidad, y están los profesores y maestros que dictan cursos y talleres, cada uno dependiente de la institución que afronta sus sueldos, o reportándose a la Mesa de Gestión si son talleristas que consiguieron ese espacio para dictar sus clases

Respecto de cómo preservan la seguridad de las instalaciones -tema crítico en la zona- comentaron que lograron un acuerdo con la empresa TAMSE (Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado) a través del cual permiten que los choferes de las líneas de colectivo que llegan hasta el CIC utilicen un baño instalado dentro del edificio, a cambio, el guardia de seguridad de esa empresa que custodia los colectivos (ya que ésta es punta de línea), monitorea también las instalaciones del CIC.

7.1.2.- La difusión de las actividades y tareas

Cuándo se pregunta cómo **se difunden las actividades** que se desarrollan en el CIC, responden que no hay una manera o medio establecido, depende de la actividad y se va buscando la manera de difundirla. Por ejemplo, a través de las escuelas, u organizaciones como “La Casita” –cuando se trata del Consejo Comunitario de niñez-, también hay una radio en la zona que es la FM Sur que muchas veces se ofrece a hacer la difusión de las actividades que se realizan en el CIC.

Un público al que han tratado de apuntar para sumarlo a las actividades del CIC -incluso para tratar temas de género- y con el cual no han tenido demasiado éxito según comentaban las entrevistadas, son las mujeres. Por eso, se proponen para el próximo año procurar apuntalar la difusión en ese sentido: hacer volantes, pasar con megáfono en el móvil del CIC, es decir “... *tratar de encontrar otras herramientas para que... tratar de difundir, ese es el desafío, es como que... es algo que nos proponemos como Mesa de Gestión el tratar de abrir digamos la participación*”. (Entrevista ECBA2)

Vamos a volver con este tema más adelante porque es central en la interacción con los destinatarios de la acción dado que si bien todos los integrantes de la Mesa de Gestión son mujeres, la amplitud de la participación en ese espacio es un tema cuestionado por varios actores individuales y colectivos que trabajan en la zona. Vale la pena comentar en

este punto que en un relevamiento que se hizo con motivo de solicitar la ampliación del CIC y respaldar el mismo en las necesidades sociales que pudieran ser relevadas por ese medio, surgió como común denominador que muchos de los vecinos entrevistados decían no conocer qué actividades se hacían en el CIC.¹⁵¹

Un tema relacionado tiene que ver precisamente con cómo relevan en el CIC **la información** de lo que sucede en el territorio, cuáles son las fuentes de datos para el análisis de la situación y el diagnóstico de los problemas comunitarios. En ese aspecto, además de este relevamiento –no procesado aún–, lo que mencionaron las entrevistadas es el trabajo que como parte de su formación hicieron los especializandos de Nación, habría uno del 2006, otro aparentemente del 2008/9, y uno del 2010¹⁵².

Complementariamente tienen prevista la realización de un relevamiento que pudiera dar fundamento al pedido del Centro de Desarrollo Infantil, del cual la coordinadora brindó una copia del modelo de encuesta, pero que no se había implementado aún porque –según ella explicó– esto lo harían alumnos de trabajo social, en el marco de una actividad que realizarían en el CIC¹⁵³.

Lo que finalmente sostuvo la Coordinadora es que la información proviene más bien del vecino que se acerca y de quienes participan en la Mesa de Gestión que tienen, según dijo, contacto con *“el resto de los vecinos”*. También manifestó la intención de actualizar los relevamientos mencionados, aunque aclaró que *“están más actualizados que los censos y que muchas otras cosas que tiene la Municipalidad que son de hace diez años”*. La imposibilidad de hacerlo hasta ese momento se relaciona según dijo con cuestiones de tiempo y *“porque somos dos”* (se refiere a ella y a la trabajadora social).

7.1.3.- El Centro de Salud, algunas particularidades en su relación con Promoción Social

En cuanto al **Centro de Salud**, la trabajadora social del mismo comentó que funciona desde agosto del 2007 y que según tenía entendido se inauguró junto con el CIC¹⁵⁴; ella en particular se encuentra trabajando allí desde febrero del 2010. Trabajan además una médica general, una médica clínica, una pediatra, una ginecóloga y dos enfermeras –una de reciente incorporación–. Salvo la ginecóloga que va tres veces a la semana, el resto del personal se reporta a diario. Asisten también dos odontólogos, uno de adultos y otro de niños. Menciona que no son lo que se denomina un “equipo de salud completo” porque para eso faltaría la presencia de un psicólogo. En total nueve personas.

¹⁵¹ Este relevamiento fue realizado el 6 de agosto del 2010 y se participó como parte del proyecto de Responsabilidad Social Universitaria de la UCC. Cabe mencionar que a la fecha de conclusión de este trabajo de tesis, los datos de ese relevamiento aún no habían sido procesados, por eso mismo nos referimos sólo a las percepciones de los entrevistadores.

¹⁵² Cabe mencionar que en numerosas oportunidades se solicitó acceso a estos relevamientos, finalmente y ya a mediados del 2011, la coordinadora envió el de Rovere (y otros) que se ha mencionado varias veces en el presente escrito.

¹⁵³ De este relevamiento en particular no se tuvo más novedades en lo que duró el trabajo de campo de esta tesis.

¹⁵⁴ Esto no queda del todo claro ya que la trabajadora social del CIC mencionó en un momento de la entrevista que tenía entendido que el Centro de Salud estaba en funcionamiento previo a la apertura del CIC, de hecho eso explicaba –según ella– que hubiera algunos elementos de infraestructura y algún equipamiento de ese Centro que eran Municipales, mientras que otros, como los ventiladores y el consultorio odontológico fueran nuevos y provenientes de Nación.

En cuanto a las tareas que desempeñan, estas se relacionan con la atención de la salud de la población que allí asiste y los controles que establecen algunos programas que se implementan, entregándose los turnos por la mañana. Según mencionó, los programas son:

- Control del crecimiento y del desarrollo de los niños (de entre 0 y seis años), y entrega de leche que son programas municipales.
- Plan Nacer, que es nacional¹⁵⁵.
- Salud sexual y reproductiva, que también es un programa municipal pero que recibe insumos del Plan Remediar¹⁵⁶ del Gobierno Nacional.
- Programa de alerta de la hipertensión, donde se llevan registros de los pacientes afectados por esta dolencia, se les entrega medicación, se hace el seguimiento, etc.; este es también municipal. En el marco de este programa se realizaron talleres de prevención y promoción pero sin continuidad.

Cabe mencionar que no hay planes o programas provinciales que estén siendo implementados en ese Centro de Salud.

Una cuestión que cabe destacarse es que esta trabajadora social está participando de las reuniones en pos de la creación del Consejo Comunitario de niñez de la zona sur, incluso comentó que va a trabajar junto con otras participantes en elaborar un *“mapeo de las organizaciones e instituciones de la zona, zona bastante grande (...) y una guía de relevamiento par un diagnóstico comunitario también.”*

La razón por la cual es ella quien asiste a estas reuniones tiene que ver, fundamentalmente, con el modo en que se organizan las tareas en el Centro de Salud; ella explicaba que no otorga turnos, ni tiene pacientes fijos sino que trabaja con las *“demandas espontáneas (...) trabajo en pasillo y salgo mucho a la calle, de visita, tengo casos digamos a los que voy siguiendo todas las semanas, de familias digamos...”* (Entrevista ECBA3)

Fuera de lo anterior, en el Centro de Salud se realizan algunas actividades para reunir fondos para los pacientes que necesitan algunos insumos y no pueden afrontarlos; comentó por ejemplo que juntan las cajas de cartón de la leche para después venderlo. Al decir de su trabajadora social, muchas cosas *“se hacen a pulmón... digamos... con recursos propios o generados por el centro de salud de alguna manera.”* (Entrevista ECBA3)

En referencia al modo en que se realiza la atención, esta es en función de la demanda, es decir, se atiende a la gente que se acerca, así aparecen los casos. Estos se registran en las historias clínicas que son familiares y no individuales por paciente, y allí se asientan la ficha de control y crecimiento y las vacunas -en el caso de los niños-, y cuestiones referidas a la salud sexual y reproductiva, hipertensión, diabetes, etc. Según

¹⁵⁵ El Plan Nacer tiene como objetivo brindar más y mejor salud a las mujeres embarazadas, y los niños y niñas de hasta 6 años de edad que no tengan obra social. Depende del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, en el marco del Plan Federal de Salud. (Cardinali, op. cit.)

¹⁵⁶ El Plan Remediar data de la presidencia de Eduardo Duhalde y fue lanzado en el marco de la declaración de la Emergencia Sanitaria Nacional. Por este medio se pretende asegurar la provisión de un grupo básico de medicamentos a centros de atención primaria de la salud que suministran los mismos de modo gratuito. (Cardinali ut supra)

estimó la entrevistada hay entre 1.300 y 1.500 historias clínicas. Recordemos que como son historias clínicas familiares, y cada familia según la entrevistada tiene en promedio de 4 a 6 miembros o incluso más, estamos hablando de un número mucho mayor de casos atendidos.

En el caso particular del trabajo que lleva a cabo la trabajadora social, ella nos explicaba que además de recurrir a las historias clínicas tiene un diario de campo donde registra las familias, allí va colocando la información sensible, es decir, que no desea que aparezca registrada en la historia clínica porque refiere a cuestiones privadas de la familia. En este registro ella narra con más detalles y protege esta información *“para que no la lea todo el mundo”* (Entrevista ECBA3)¹⁵⁷

7.1.4.- Fuentes de Información para el diagnóstico y la decisión

En cuanto a la **información que relevan** en el CIC para obtener datos del territorio y su población, que pudieran ser útiles para elaborar diagnósticos de situación, se comentó que es un tema que no se han planteado en el Centro de Salud y que se manejan como se dijo antes, caso por caso. No obstante ello, la trabajadora social menciona que *“cree”* que la parte de Promoción estaría pensando en realizar un relevamiento, pero rápidamente agregó que no sabe mucho de ese tema.

Antes de seguir avanzando en el análisis y salimos de la descripción de las actividades y tareas del Centro de Salud, llama la atención una cita encontrada en el trabajo de los especializandos en Políticas Comunitarias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, perteneciente a Rovere y otros (2009:4-5), cuando se refieren a la atención primaria de la salud en los CIC como:

“el ámbito comunitario donde el sector salud, representado en los ‘dispensarios o Centros de Salud’ es receptor de problemáticas, demandas y necesidades. Ya que tienen la oportunidad y el desafío de mirar analíticamente sobre la comunidad, como herramientas cartográficas, capaces de formar redes en los servicios de salud, posibles de articularse con redes sociales.”

Esto que los especializando sostienen en general acerca de los centros de salud instalados en los CIC, no ha podido constatarse en el caso del de Barrio Cabildo, ni en las afirmaciones de los entrevistados, ni en las observaciones realizadas, pues como se viene mostrando, no existe iniciativa desde este Centro para abrirse a la comunidad más allá de las demandas que se manifiesten al acercarse a solicitar sus servicios.

7.1.5.- Los médicos comunitarios y su exclusión del trabajo en el CIC

Respecto de los **médicos comunitarios**¹⁵⁸, surge con claridad el conflicto. Esto lo expresan todos los entrevistados, incluso el Facilitador del Ministerio de Desarrollo de la Nación entrevistado para este caso: *“no hay en Córdoba Capital médicos comunitarios porque la gremial médica no lo permite (...) en el interior sí, sí trabajan... en Córdoba hay*

¹⁵⁷ Un dato importante dado el interés en temas de niñez que tiene esta tesis, es que esta trabajadora social del centro de salud participó de la reunión en “La Casita” referida a la conformación del Consejo de niñez de zona sur, y manifestó haber participado también en otras instancias de la misma naturaleza y con el mismo fin.

¹⁵⁸ Para ampliar referencias sobre este Programa ver Capítulo IV del presente trabajo.

800 médicos comunitarios pero no pueden trabajar acá en la capital porque... por un tema de boicot del colegio ¿no?” Aclara que son becados por la Nación para hacer trabajos comunitarios “justamente, para tener tiempo de su tarea profesional en lugares como el CIC y atender y trabajar en promoción... como promotores de salud (...) se supone que se quedan en el CIC pero también caminan (el territorio.)” (Entrevista ECBA4)

La trabajadora social del CIC también se refiere al tema y menciona que: *“la Municipalidad tuvo la particularidad de que a nivel gremial no se pudo implementar porque la gremial médica y el SUOEM (Sindicato Unido de Obreros y Empleados Municipales) no querían médicos comunitarios, así que el acuerdo, o sea el acuerdo a nivel Municipalidad de Córdoba es que sean centros de salud municipales los que ocupen los edificios (de los CIC).” (Entrevista ECBA2)* Asimismo, la trabajadora social del Centro de Salud, aunque no parecía tener mucha información sobre el tema, habló en los mismos términos y acotó que en los CIC *“están enfrentados”* en lo referido a los médicos comunitarios. (Entrevista ECBA3)

Lo anterior da cuenta de una dimensión conflictiva en la incorporación y la actuación de estos profesionales de la salud, lo que deriva en enfrentamientos gremiales y, en definitiva, entre los niveles gubernamentales de Municipio y Nación, al menos en lo que refiere a la capital de la Provincia. Cabe destacar, como se expresó más arriba, que según parece esta situación no se manifiesta en los mismos términos en el interior de la Provincia.

7.1.6.- El control de las tareas y su reporte

Lo referido al **control de las tareas** puede también definirse como un tema que es fuente de conflictos dada la dependencia cruzada de muchas tareas y el reporte a diversas áreas de distintos organismos del mismo o diferente nivel del Estado, sean estos reportes formales o informales. Lo mismo ocurre cuando se trata de la **disponibilidad de los recursos** que debieran asignarse al CIC.

Según, por ejemplo, la trabajadora social del CIC, el área de Promoción se dirige a Nación (Ministerio de Desarrollo Social) para gestionar los proyectos que quieran implementar pero, y en sus palabras: *“damos cuenta digamos, (la Coordinadora del CIC) tiene que dar cuenta a nivel municipal de lo que se está haciendo ... es empleada municipal ...Ella tiene que dar cuenta al Secretario en este caso, el Subdirector, de las cosas que nosotros pedimos a Nación ... Como que... no pedir permiso pero sí dar cuenta.” (Entrevista ECBA2)*

En el caso de la trabajadora social del Centro de Salud, ella señaló que su trabajo dependía de la Secretaría de Salud de la Municipalidad, y que también tenían vínculos con la Dirección de Atención Primaria de la Salud (DAPS) del municipio, que a su vez dependía de la misma Secretaría. Pero cuando se le preguntó si existía algún vínculo funcional para el control de tareas con algún organismo del Gobierno Nacional, ella respondió lo siguiente: *“No, no, así digamos formalmente no; sí yo por ahí establezco vínculos porque... por cuestiones de tareas que me tocan desempeñar a mí, se establecen vínculos pero no son los formales digamos, no es que es a través de la Secretaría de Salud...” (Entrevista ECBA3)*

El Facilitador del Gobierno Nacional prefirió apegarse al deber ser de la política, a su diseño, entonces refirió que tanto los CIC, como el Centro de Referencia (CDR) y los

Promotores –Programa Nacional del cual su trabajo depende-, todos reportan a la misma Secretaría del Gobierno Nacional. La dificultad vino cuando trató de recordar el nombre, cosa que de hecho no pudo hacer y aclaró que estos organismos tienen: “... *larguísimos nombres y además ha cambiado últimamente varias veces. Secretaría... creo que es la Secretaría de Articulación Institucional y... no me acuerdo, no, no me acuerdo...*”. Con lo cual sugirió consultar el organigrama del Ministerio en la página web porque, según dijo: “*ahí salen todas las acciones, incluso las acciones vinculadas a los CIC que hemos hecho nosotros, que son muchas*”. (Entrevista ECBA4)

A partir de lo cual, hace una síntesis de cómo se da el control de tareas y las relaciones de dependencia según el diseño de estos programas. Se remonta al origen de la política pública, que establece entre los años 2003 y 2004, cuando la Ministra de Desarrollo Social de la Nación (Alicia Kirchner) lanza: “*estas tres patas, CDR, CIC y promotores.*” Y luego detalla:

“*El Coordinador (del CIC) lo pone el Intendente, el Jefe de Comuna, el Coordinador participa de la Mesa de Gestión normalmente, y la Mesa de Gestión... ‘nosotros’ intentamos que no quede a la buena de Dios (...) tratamos de estar en contacto con todos los CIC en la Provincia, casi 40. (...) Cuando digo ‘nosotros’ digo el Ministerio (de Desarrollo Social de la Nación). Los referentes que están en el CDR son técnicos la mayoría, excepto el programa nuestro (Promotores) que tenemos otra característica, son (sigue refiriéndose a los referentes del CDR) técnicos que levantan la demanda, hacen el proyecto, se manda Buenos Aires y se ejecuta, en Buenos Aires se aprueba y se ejecuta en el lugar (donde se solicitó).*” (Entrevista ECBA4)

Cuando se le pregunta quién programa las tareas que se desarrollan en el CIC, quiénes las organizan, responde categóricamente: “*La Mesa de Gestión.*” (Entrevista ECBA4) Cabe señalar que cuando analicemos las dos dimensiones restantes, estas cuestiones se retoman, visibilizándose con claridad una distancia entre diseño e implementación del proyecto CIC para este caso, sobre todo por la participación restringida que plantea la Mesa de Gestión del CIC de Barrio Cabildo.

Finalmente, restan presentarse algunas cuestiones relacionadas con los **recursos** de los que dispone el CIC -incluido el espacio físico-, y el manejo que se hace de los mismos.

La Coordinadora del CIC se refiere justamente al espacio físico diciendo que es común que lo faciliten para que la gente del barrio lo utilice en talleres culturales y recreativos. Así es como, por ejemplo, se permite al centro de jubilados funcionar allí hasta tanto tengan su propio espacio. De igual manera, y como se explicitó antes, se está elaborando en la Mesa de Gestión un pedido de ampliación sobre la base de poder prestar más y mejores servicios.

En cuanto a la disponibilidad de otros recursos que permiten el funcionamiento del CIC, y en ocasión de que la Coordinadora se estaba refiriendo al concurso de murales comentó entre risas: “*...en realidad lo va a financiar la DINAJU (Dirección Nacional de Juventud), que es de Nación... (risas) acá no se hace nada sin la plata de Nación (risas otra vez), la Municipalidad no hace nada que no esté financiado por la Nación....*” (Entrevista ECBA1)

No obstante lo cual, y en referencia al personal que trabajaría en el Centro de Desarrollo Infantil, la trabajadora social de la parte de Promoción hacía notar que la dificultad de los fondos provenientes del orden nacional es que no se sostienen en el tiempo, *“porque ningún programa de Nación financia recursos humanos por mucho tiempo, a lo sumo un año.”* (Entrevista ECBA2) En este punto, tampoco la gestión municipal parece dar demasiadas garantías, la misma trabajadora social comentaba:

“...me contaban a nivel interno los maestros, eso de que a ellos se les hace difícil, porque viste como es la Municipalidad que a veces paga a veces no, entonces los años anteriores, dicen, ‘como no nos pagaban dejamos de venir’, este año a pulmón lo hicieron los chicos (sigue refiriéndose a los maestros).” (Entrevista ECBA2)

Consideramos que este no es un tema menor porque atenta contra la sostenibilidad de cualquier acción que pretenda emprenderse.

En cuanto al funcionamiento del Centro de Salud instalado en el CIC, su trabajadora social comentó que *“buena parte”* del equipamiento proviene de Nación y *“vino con el CIC, y otra parte es lo provee la Secretaría de Salud de la Municipalidad (...) porque no es que se traslada un centro aquí, sino que se crea uno”*. (Entrevista ECBA3) De igual manera, cuando necesitan recursos, y según comentó la misma entrevistada, ellos se dirigen a la Dirección de Salud municipal, a diferencia de lo que ocurre en el área de promoción, que según se dijo, elevan los proyectos al orden nacional. Volveremos a este tema más adelante, cuando hagamos referencia a la coordinación interinstitucional de las diversas instancias que toman parte en la gestión del CIC.

Es de destacar que este no es el único centro de salud en la zona, hay otros centros municipales, uno cercano está en Barrio Santa Isabel. Lo que se aclara en las entrevistas es que sería el único de su tipo, debido a la infraestructura con que cuenta, que además es nueva; mientras que los otros poseerían, por ejemplo, consultorios más pequeños y mobiliario más antiguo

Respecto de los recursos que permiten el funcionamiento del centro de salud, su trabajadora social describe un conflicto que resulta recurrente y que si bien ejemplifica con las tensiones que provoca en el orden municipal el Plan Nacer –Nacional- este tipo de situaciones se repiten en diversos escenarios y con la implementación de otros programas para la disponibilidad de sus recursos.

En referencia particular al Plan Nacer se afirma que: *“es muy resistido”* en la Municipalidad porque, desde esta instancia de gobierno, ya se venía desarrollando un programa con los mismos componentes del Nacer -Control y Crecimiento del Desarrollo-, pero para que Nación le transfiera los recursos al Municipio, obliga a implementar el Nacer. En otro momento, y sobre el mismo tema del conflicto por el Plan Nacer se afirma: *“Se está implementando pero... muy complicado, o sea... es resistido hasta gremialmente.”* (Entrevista ECBA3)

Y relacionado con el punto de la disponibilidad de los recursos, emerge otra cuestión muy delicada y es el hecho que Nación reclama que hay recursos que están destinados al CIC pero nunca llegan a ejecutarse allí. En palabras de la entrevistada: *“... el tema es que esos recursos por ahí no terminan llegando al Centro de Salud... se quedan en el camino (...) o llegan al Centro de Salud en otra forma... y no de lo que genuinamente*

cada Centro de Salud necesita... o sea la implementación es lo que por ahí termina siendo resistida.” (Entrevista ECBA3) Es por eso que, según nos explicaba el Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social con sede en el CDR, que hay personal de ese Ministerio, los que él denominó “proyecto CIC”, y que aclaró que no son ni promotores ni facilitadores que: *“vienen (al CIC) por ejemplo una vez al mes a ver si el equipamiento está...”* (Entrevista ECBA4)

Pero más allá de esto último, aquí emergen en realidad varias problemáticas, la primera puede imputarse a la brecha de implementación tal como se viene evidenciando, pues hay recursos destinados al CIC que por diversas razones -que para el caso no hemos logrado desentrañar-, nunca llegan a destino. Por otro lado, está la sospecha de corrupción, malversación o, al menos, ineficiencia en la gestión de esos recursos.

Otra cuestión que es igual de importante y que si bien no queda del todo plasmada en las afirmaciones, aunque surge de todo lo conversado y de cómo fue contextualizando el discurso, es que muchas veces se presume que hay ciertos recursos que son necesarios para el funcionamiento de este Centro, cuando en realidad, para los que allí trabajan y se atienden, no son esos los recursos que perciben como primordiales. Aquí la brecha de implementación se hace todavía más profunda, porque estaría denunciando incluso, una falla en el diseño de la política.

La trabajadora social también refiere al Plan Remediar como otro de los que planteaba problemas similares, aún cuando los minimizó dado que al menos este *“medianamente funciona”*; ella así lo expresa:

“Con remediar también la resistencia fue muchísima y sin embargo hoy Remediar funciona... no todo lo que debería pero medianamente funciona (las resistencias tienen que ver) con cuestiones gremiales y con cuestiones de resistencia al cambio... cambio de cómo se viene implementando un programa”. (Entrevista ECBA3)

Y en esta última afirmación emerge otra problemática que si bien excede la capacidad de análisis de este estudio, es importante señalar y tiene que ver con la **cultura organizacional**, aquello que refiere al habitual modo en que se realizan las tareas en una organización y las tensiones que inevitablemente provoca cualquier intento de modificación que se interprete como amenazante para los actores y estructuras de actuación preexistentes.

7.2.- La interacción con los destinatarios de la acción y la incidencia de su participación

El análisis de la dimensión anterior nos ayudó a describir el modelo de organización presente en el CIC, ahora abordaremos los principales rasgos del **modelo de gestión**¹⁵⁹ del mismo, por cuanto aquí se tomarán en cuenta especialmente la articulación con el medio y en ese sentido, cuál es el papel que le cabe a los beneficiarios de la acción de esta política pública.

7.2.1.- La participación de los beneficiarios en el diseño y la implementación del Proyecto CIC

¹⁵⁹ Ver el concepto presentado en el Capítulo II referido al marco conceptual y analítico de esta tesis.

Parece entonces importante iniciar este apartado con los datos aportados por la Coordinadora del CIC en referencia al diseño de esta política pública. Cuando a ella se le pregunta cuál es según su criterio el principal objetivo, la finalidad central del Proyecto CIC, ella responde de modo contundente:

“bueno para mí la finalidad es... modificar de algún modo la calidad de vida de la gente. Incentivar la participación, cambiar la mirada que se tiene sobre la manera en que se bajan las políticas públicas, o sea, cambiar esa mirada a través de la participación uno puede lograr que la política sea diferente. Uno puede lograr que los programas y las cosas que se bajen a los barrios sean diferentes, sean las cosas que ellos necesitan. O sea, puedan incidir en eso, cambiarlo.” (Entrevista ECBA1)

El Facilitador de Nación sostiene algo similar cuando dice: *“la idea de los CIC es que la participación de la gente del territorio sea plena, esa es la idea...”* (Entrevista ECBA4)

Ahora bien, como reza el conocido refrán popular: “del dicho al hecho, hay largo trecho”. En lo que sigue se exponen algunas dificultades que la misma Coordinadora ha encontrado para implementar esta centralidad que en el diseño de la política tiene la participación, así como las estrategias que desde ese CIC han desplegado -en su opinión- para incentivarla.

“en las políticas públicas en general, yo creo que esto (el Proyecto CIC) es una oportunidad. Este espacio es una oportunidad para eso; y bueno... yo creo que todavía la gente no lo ve, el objetivo nuestro acá es que lo vean. Para eso vamos trabajando, o sea capacitando a la gente, ya hemos hecho algunas pequeñas capacitaciones a la gente que está en la Mesa de Gestión, los hemos hecho participar por ejemplo en un curso de armado de proyectos; entonces la gente ha ido y participó. Después otro grupo ha ido a Buenos Aires a participar de un encuentro nacional de centros de desarrollo infantil (organizado por la SENAF), así pudieron conocer como es en otros lugares, como están participando otros, que proyectos tienen (...) Entonces vamos buscando la manera de que la gente se inserte en espacios en donde puedan ver la realidad de otra manera.” (Entrevista ECBA1)

Nótese cómo el énfasis está puesto en lograr que la gente se apropie de la política y pueda activarse en función de los mecanismos que a partir de allí se proponen. Esto es lo que emerge como la mayor preocupación de la entrevistada en este punto:

“Por ahí la gente todavía no alcanza a ver esto de las políticas públicas y de que ellos tienen que generarlas; en realidad, lo que nosotros hacemos es irlos incentivando, irles trayendo cosas, es decir bueno a ver acá tenemos esto, podemos hacer esto, podemos hacer aquello.” (Entrevista ECBA1)

Por eso cuando se pregunta cómo gestionan en la práctica, de qué se ocupan, a través de qué mecanismos pretenden activar la participación de la gente, ella responde:

“nos ocupamos sobre todo de la gestión de todo lo que se haga acá, de eso nos ocupamos nosotros (...) la idea un poco, no la idea un poco, sino que, parte de lo que hacemos es que

los vecinos sean al final quienes gestionan las políticas públicas. Que sean ellos quienes sean capaces de gestionar lo que el barrio necesita para desarrollarse.

Hoy eso está como muy incipiente, la gente no tiene esa capacidad, porque no lo ha hecho nunca, y porque la política hasta ahora la gestionaban los políticos y eran los que decían ‘acá bajo esto, allá bajo lo otro’... es como que el procesos al revés de participación no se ha dado todavía en nuestra historia, no funciona de otro modo, o sea la agente todavía no ve eso, no ve esa otra posibilidad. Nosotros lo que tratamos de hacer es, de acuerdo a las problemáticas que se presentan, ir buscando cuáles pueden ser las soluciones, entonces las traemos, las discutimos, charlamos se las presentamos, tratamos que ellos las vean y que terminen decidiendo qué de todo eso se puede hacer.” (Entrevista ECBA1)

De este testimonio de la entrevistada emergen al menos dos cuestiones a tener en cuenta. Primero, las dificultades que hay en el territorio para revertir el tradicional modo de diseño e implementación de políticas públicas en Argentina, esto es, el desafío que implica procurar en la práctica el corrimiento desde paradigmas que sostienen de modo abierto o encubierto modelos de gestión de arriba hacia abajo (*top-down*), a otros que proponen gestionar de abajo hacia arriba (*bottom-up*). La otra cuestión es que para revertir eso, ellos (los que están al frente de la gestión) procuran “*ir buscando cuáles pueden ser las soluciones*” para después presentarlas a los vecinos, tratando “*que ellos las vean y que terminen diciendo qué de todo eso se puede hacer*”. (Entrevista ECBA1)

En definitiva, aún cuando en el discurso está presente el corrimiento hacia una gestión de abajo hacia arriba, en la acción, los gestores reproducen el modelo de arriba hacia abajo, pues son ellos los que diagnostican la situación, proponen las soluciones posibles, quedándole a los vecinos el restringido papel de elegir entre un menú de opciones que han sido propuestas desde fuera, y en base a un diagnóstico que no han realizado de modo autónomo. En ese sentido el Facilitador de Nación en un momento de su entrevista sostiene que: “*para las actividades sí participa mucha gente, una vez que la, que la actividad se planificó, se decidió en la Mesa de Gestión entre esta gente –los 5,6 que participan-, después bueno, una vez volcada a la comunidad sí, vienen los jóvenes, se participa... Claro, la cosa es que la decisión de la actividad se hace entre pocas personas...*” (Entrevista ECBA4)

Esto es aún más problemático si se toma en cuenta la integración restringida de la Mesa de Gestión en este CIC, la que es en la voz de los entrevistados es el mecanismo articulador y de gestión por excelencia, tanto en el diseño, como en la implementación de la política en este CIC. Según el Facilitador de Nación:

“Mirá, yo tengo la visión de que la Mesa de Gestión de Cabildo es muy acotada, muy pequeña, se ha ido trabando también sobre sí misma y ha tenido participaciones esporádicas de diversos grupos que han participado un tiempo y no han visto a lo mejor las expectativas que tenían con las Mesa de Gestión o las expectativas que tenían propias no se han cumplido y no han visto que (no se entiende cómo termina esta frase) Y se han ido pero... varios han pasado así y ha quedado un grupo más reducido que se ha hecho cargo de la Mesa de Gestión y yo creo que ha cerrado un poco la participación la Mesa de Gestión, se ha cerrado sobre sí misma, sobre las actividades y demás y bueno, y se han hecho poco cargo del CIC y marchan con esos 5-6 actores sociales que son los que trabajan en una zona que tiene mucha más participación social, muchísima más participación social” (Entrevista ECBA4)

Y continúa: “*si vos has participado en alguna Mesa de Gestión debes haber visto que... 4 son los del elenco estable que... que trabajan, que hacen un montón de actividades pero eso es algo que se ha (no se entiende lo que dice) un gran límite que tiene ya esa Mesa de Gestión. Yo creo que de los 3 (CIC) que hay en la Capital, Cabildo es la que menos participación tiene (...) tiene 4-5 mujercitas (se refiere a la integración de la Mesa de Gestión) que llevan adelante las tareas, no es representativa la Mesa de Gestión de Cabildo del trabajo social que hay que imponer.*” (Entrevista ECBA4)

Nótese aquí la última frase: “*el trabajo social que hay que imponer*”, esto en la voz de un agente en el territorio del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Otra vez se cuele la gestión de arriba hacia abajo, aunque en realidad, y según se sostiene en el diseño y el discurso, se pretende la activación de abajo hacia arriba.

En relación a cómo se interiorizan de los contenidos del Proyecto CIC para después poder gestionarlo en el territorio, la Coordinadora señala: “*En realidad, no lo tengo acá, pero tenemos un manualcito¹⁶⁰, que viene de Nación donde habla de todo lo que es el Proyecto CIC y donde habla de todos estos ejes y que, que es lo que se trata de implementar en todo el país no? Nación lo propone de esta manera. Y al tener tanta intervención ellos, de algún modo condicionan también a los gobiernos locales a que funcionen de esta manera, para que sean más participativos.*

O sea en realidad, me parece que lo que están haciendo es movilizar a las bases, para que sean las mismas bases las que hagan los reclamos a los gobiernos locales, es decir, que las políticas públicas empiecen a generarse desde abajo y de acuerdo, a las realidades de cada uno (porque) a veces detrás de los escritorios imaginan políticas públicas que no tienen nada que ver con la realidad porque es parte de la imaginación de los funcionarios. Y a veces no responden para nada a la necesidades de la gente, así que... el Proyecto este implica que sea al revés, o sea desde la gente que se empiecen a discutir las cosas que se necesitan y que sean ellos mismos los generadores y que pidan lo que necesita.” (Entrevista ECBA1)

En este comentario conviene destacar otra vez dos cuestiones que llaman la atención y que se profundizarán más adelante cuando nos refiramos a los mecanismos de coordinación interinstitucional. Por un lado, se manifiesta la ingerencia de un actor político como es el Gobierno Nacional en el juego de implementación local de esta política en el territorio, la entrevistada lo dice con claridad cuando afirma: “*...Nación lo propone de esta manera. Y al tener tanta intervención ellos, de algún modo condicionan también a los gobiernos locales a que funcionen de esta manera...*” (Entrevista ECBA1)

Por otro lado, y si recordamos lo que antes señalaba la trabajadora social del centro de salud en referencia a los recursos que se implementan en el CIC, “*...esos recursos llegan al centro de salud en otra forma (...) y no de lo que genuinamente cada centro de salud necesita... o sea la implementación es lo que por ahí termina siendo resistida*”. (Entrevista ECBA3) Así, los esfuerzos del diseño de la política, e incluso de los mismos gestores encarnados en la frase anterior en la principal responsable de gestionar este CIC,

¹⁶⁰ Se refiere a: Kirchner, Alicia (2007) *CIC. Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la organización*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Cuadernillo N° 1, Noviembre. De hecho, fue en este CIC donde se consiguió un ejemplar de este documento, el que fue utilizado para elaborar parte del Capítulo IV de esta tesis.

no alcanzarían para revertir el “déficit de implementación”¹⁶¹ que conlleva el Proyecto CIC en este caso.

Volviendo ahora al tema de las dificultades que la Coordinadora encuentra a la hora de que la gente participe, ella lo expone con claridad en la siguiente frase: *“cuesta, la participación (...) en realidad cuando nosotros invitamos a la gente a eventos de cosas que se hacen acá, sí participan; ahora, mantenerlos participando dentro del espacio, eso cuesta. Cuesta una participación más continua, constante.”* (Entrevista ECBA1)

7.2.2.- La participación como un desafío

También la trabajadora social del CIC se refiere a este problema de activar la participación y sostenerla en el tiempo, así que directamente lo plantea como un desafío futuro: *“En realidad, el problema más grande que se da, o la dificultad más grande es la participación... Sí, la participación cómo poder abrir el CIC al resto de la población que no participa (...) ese es el desafío para el año que viene (...) involucrar digamos a la gente (...) En realidad la gente que vive acá viste es como que... Cabildo es una población muy apática, es como que les cuesta esto de la participación comunitaria. Estamos, tenemos por ahí nuestras teorías, nuestros por qué... todavía no, no logramos encontrarle el... (¿?) la (vuelta)”*. (Entrevista ECBA2)

El ejemplo parte del caso de la ludoteca donde los papás tienen que llevar sus niños: *“comenzaron en marzo, abril me parece y lo terminaron la semana pasada (diciembre de 2010), así que para mí fue una experiencia bastante positiva, para con los chicos y... está bien viste que siempre baja la participación, no sé de qué dependerá, al principio venían veinte niños... pero la media fue entre diez niños y quince niños todo el año”*. (Entrevista ECBA2)

Por su parte, la trabajadora social del Centro de Salud de algún modo completa el cuadro cuando describe a la población de la zona del siguiente modo: *“... muy... abúlica (la grabación no permite escuchar con claridad)... muy... no tiene iniciativa de ninguna cosa, o sea... Yo he planteado algunas cosas como te he contado, en la sala de espera, esto de la espera activa”¹⁶². En el marco de eso pedimos autorización a la Secretaría de Salud, primero para tener una feria solidaria todos los viernes... generó alguna rigidez con el área de promoción, no entiendo por qué pero... pedimos prestado una mesa para poder desarrollar la feria y nos dijeron que no, así que la mesa la traigo yo de casa todos los viernes... La feria es una feria solidaria que tiene que ver... la implementamos desde el área de salud, entre los pacientes (porque) ellos se decían ‘cuando estoy con la presión alta... ellos (los médicos) mandan a hacer unos estudios médicos, no tengo para los cospeles, no tengo para el bono para los análisis’ ... bueno... hagamos esta feria aunque sea para hacerse estos estudios... ‘vení a vender empanadas, vení vendé pan casero, no lo hagas todos los viernes, hacelo para esto que necesitás... vendé ropa usada...’. Y al principio dio resultado, ahora como que no están participando.”* (Entrevista ECBA3)

¹⁶¹ Ver lo que sostenían Subirats y otros respecto de este concepto en el capítulo donde se expone el marco de análisis del presente trabajo.

¹⁶² La “espera activa” a la que se refiere esta entrevistada es proponer actividades para la gente que espera ser atendida, y que con ello contribuyan a mejorar el lugar donde están esperando o a la comunidad.

De este testimonio emergen varias cuestiones interesantes. Una, el refuerzo a lo que percibían las otras entrevistadas de cuán difícil es movilizar a la gente para la acción, incluso cuando se trata de acciones que los beneficiarían directamente.

El Facilitador de Nación también lo menciona e incluso vincula esto a una suerte de acostumbamiento al asistencialismo, él dice: *“yo creo que la... la gente participa cuando ve que va a sacar algún rédito, algún... en efectivo, o va a solucionar algún problema, ese es... en esta zona muy trabajada desde el asistencialismo hay una cultura de participar para recibir. (...) Eso está muy puesto también, muy calado, por eso yo creo que han pasado, sobre todo en esta zona, muchas... grupos, pequeños grupos, organizaciones o gente o referentes de la zona que no han (no se entiende lo que dice) Acá en Mesa de Gestión, hay que ponerse de acuerdo con todas estas viejas y después ver y hacer un proyecto, acá no es que van a venir y te van a bajar las cosas, y han estado un tiempo y se han ido, eso por ahí puede ser uno de los problemas...”* (Entrevistado ECBA4)

La otra cuestión, y volviendo a los dichos de la trabajadora social del Centro de Salud, es que cuando comenta respecto de la iniciativa de la feria solidaria, como al pasar dice: *“generó alguna rigidez con el área de promoción”*. Aquí aparece con claridad la tensión presente entre los dos ámbitos del CIC, la parte de promoción social y el centro de salud. Este tipo de comentario o incluso a modo de insinuación o de comentario incompleto aparece en otras ocasiones a lo largo de las entrevistas (también en la de las otras dos entrevistadas del CIC, la Coordinadora y su trabajadora social) cuando se refieren al Centro de Salud. Vaya como ejemplo lo explicitado más arriba, cuando a la trabajadora social se le preguntaba si atendía casos individuales a lo que respondió que no porque van al centro de salud, y cuando se le pidió precisiones respondió: *“no se si habrá muchos o pocos pero hay, como en todas las poblaciones yo calculo”*; la otra pregunta se refirió a si se llevaba algún registro de los mismos en ese centro, ella dijo: *“yo calculo que sí”*, como si no estuviera al tanto de lo que allí pasaba.

Hay gestos que acompañan y contextualizan muchas de estas frases, los que traslucen algún tipo de tensión o incomodidad, como si no supieran lo que pasa en la otra área, o no quisieran saberlo. Es notable, sobre todo tomando en cuenta que en este caso todas tienen pertenencia institucional -al menos formalmente porque de allí depende su trabajo- con el mismo nivel estadual, esto es la Municipalidad de Córdoba.

También el trabajo de Rovere (op. cit.:11) registra las tensiones de esta naturaleza: *“en algunas oportunidades, cuando los vínculos están en conflicto, por determinadas causas, los eventos que un grupo realice, el otro grupo no asiste al mismo, convirtiendo la lógica de redes, en fragmentaciones que dificultan la tarea, donde las heterogeneidades dejan de ser organizadas.”*

Volviendo a las dificultades que plantea la participación en esa zona, la trabajadora social del centro de salud continúa describiendo la problemática del siguiente modo: *“yo veo que cuesta la participación, cuesta que la gente se involucre con un tema, que tenga en claro esto de la ciudadanía, de que el espacio este es propio... lo ve un lugar como que... no es de la comunidad... la gente no se ha apropiado del espacio... yo en esto por ahí digo... A mí como vecino me gustaría venir a un espacio..... (¿?) donde busco a alguien que es responsable y no está, donde se generan actividades que no tienen tiempo...Entonces, vengo a algo que me gusta y que me entusiasma, de pronto vengo dos*

veces, tres veces y a la cuarta no hay nadie... y a la quinta desapareció a lo que yo venía.” (Entrevista ECBA3)

Al final de la cita encontramos nuevas evidencias de tensión en el sentido antes descrito, ya que aquí se está refiriendo explícitamente a las actividades promovidas desde la parte de promoción social del CIC.

Ahora bien, siendo la activación de la participación una dificultad en la zona, en el discurso, las trabajadoras del área de Promoción Social del CIC, piensan en estrategias para lograr una mayor participación. Una de las cuestiones que menciona la Coordinadora es la de generar espacios para los talleres, porque estos son fruto de las inquietudes de la gente del barrio –según dice- y ella lo interpreta como *“una especie de traspaso de saberes. De los mismos vecinos que les enseñan a otros vecinos”* (Entrevista ECBA1). Otra estrategia es la participación en instancias como la conformación del Consejo Comunitario del Niño, Niña y Adolescente para la zona sur. La entrevistada cuenta que ellos se suman como CIC a participar ahí: *“porque también es un modo de tener contacto con todo lo que pasa en el sector... y bueno nos enteramos de todo.”* En relación a ello comenta que:

“Hace poquito nosotros hicimos acá en la sede (del CIC) lo que fue el encuentro de mujeres de la zona sur. Entonces participaron todos los barrios que son de este CPC en el encuentro que hace 5 años que se viene haciendo. Este año de hizo acá en el CIC. Es un modo también de integrar el espacio del CIC al resto de la zona. Y bueno para eso nos sumamos a participar y porque aparte el objetivo es trabajar en red. (...) a mí me parece importante porque va a ser la manera de que podamos bajar la temática (se refiere a la problemática de la niñez), aparte estas cosas no funcionan y no toman fuerza si uno no las trabaja en red. Es muy importante articular con todas las organizaciones del sector.” (Entrevista ECBA1)

Aquí se hace presente una palabra que en el discurso tanto de la Coordinadora del CIC como de la trabajadora social del área de Promoción aparece reiteradamente, la palabra es **articular**. La misma se verbaliza constantemente, como esforzándose por dejar en claro que esta es la principal misión de su gestión en el CIC, también a ello volveremos más adelante.

Justamente por ello es tan importante, según explicaban antes, concretar el proyecto del Centro de Desarrollo Infantil con mamás cuidadoras, porque según decía la trabajadora social del CIC: *“...las mamás en éste caso serían el nexo entre el barrio, entre lo que pasa día a día en las casas y el jardín. O sea ellas receptorían las demandas o, en el caso de que haya alguna problemática específica del niño, estarían en contacto permanente con la casa digamos del niño...”* (Entrevista ECBA2)

A esta modalidad de trabajo, llamémosle participativa, se le atribuye otro beneficio potencial según la entrevistada, y es que se evitaría el riesgo de que las cosas *“bajen”* ya elaboradas por técnicos que desconocen la problemática desde dentro, porque según ella: *“por eso habría como que bajar digamos a las bases y las mamás ocupando ese espacio como que le darían esa dinámica al espacio, que haría como que realmente lleguen las demandas de la población digamos.”* (Entrevista ECBA2)

Para ilustrar con otra estrategia que apunta a fomentar la participación según las entrevistadas y también relacionada con el tema que específicamente nos interesa en este trabajo de tesis, ellas se refirieron al concurso de murales para adolescentes como un medio para motivarlos y empezar a trabajar con ellos:

“...la idea de hacer el concurso de murales es una manera de activar una participación. Y la idea es que quede un grupo de jóvenes en el sector (en el CIC), que esto les haya llegado (la actividad de los murales), que los motive, y empezar a trabajar con esos jóvenes, y desde los jóvenes tomar las problemáticas que ellos ven. Porque por ahí es... los adultos los vemos desde nuestro punto de vista, que los problemas de los jóvenes ‘son esto, esto y esto’. Y... a nosotros nos interesaría ver cómo los ven los jóvenes a los problemas y trabajar con ellos el modo de abordar su propia problemática y mas que ellos mismos participen de las gestiones, para poder trabajar desde acá proyectos, programas lo que sea que les interese a los jóvenes. (...) es muy difícil hacerlos participar y me parece que la forma mas correcta es que salga desde ellos.” (Entrevista ECBA1)

Lo anterior se relaciona, según la entrevistada, con el hecho de que no hay una organización en la zona que trabaje con jóvenes de esta edad –adolescentes-. Sobre todo en el caso de los que no están escolarizados, porque: *“los que van a la escuela de algún modo se relacionan, se juntan, pero los chicos que no están yendo a la escuela, no tienen ningún espacio de participación, no hay un espacio... entonces lo que queremos generar es ese espacio...bueno lo vamos a intentar a través de esta jornada (la de los murales) y a través del contacto con los jóvenes vamos a tratar de que aunque sea un pequeño grupo siga participando y con ese pequeño grupo empezar a trabajar estas problemáticas.”* (Entrevista ECBA1)

Antes de avanzar con las problemáticas sociales del sector, parece importante detenerse en esta afirmación que en el párrafo anterior hace en referencia en particular a **organizaciones** que trabajan con adolescentes, pero que en el discurso tanto de la Coordinadora como de la trabajadora social emerge en relación al hecho de que según ellas perciben, no habría organizaciones trabajando en el barrio donde está instalado el CIC. Desde la coordinación se lo señala del siguiente modo:

“Vos sabes que justamente (Barrio) Cabildo tiene el problema que no tiene organizaciones instaladas trabajando... en cierto modo nosotros acá, por ahí trabajamos cosas dentro del CIC porque no tenemos otros lugares donde ir a trabajarlo, hay pocas organizaciones hay un par de iglesias evangélicas, que son dos, hay una iglesia católica y después tenemos las escuelas, los dispensarios, no hay organizaciones sociales. (...) entonces por ahí, las problemáticas llegan a través de estas instituciones, en el caso de niñez sobre todo en esta escuela que está al frente... tenemos el dispensario acá que por ahí son otras problemáticas, pero no tenemos otras instituciones en el barrio.” (Entrevista ECBA1)

Esta es una afirmación muy fuerte y contundente, sin embargo, otros testimonios estarían dando cuenta de que la vida comunitaria en el barrio es muy activa.¹⁶³ La cuestión aquí no sería tanto hasta qué punto pasan cosas en el Barrio, sino hasta qué punto estas

¹⁶³ En el marco del proyecto “Democracia Participativa y resignificaciones de la ciudadanía. Las experiencias de las Juntas de Participación Vecinal y los Concejos de Infancia en Córdoba 2010-2012. CEA-CECYT”, nos decía una participante de las Juntas Vecinales de Participación (JVP) que: *“en los barrios pasa de todo, es un error pensar que los vecinos no se movilizan por sus problemas.”*

cosas son percibidas y reflejadas en el CIC. El corolario de la situación sería que el hecho de que allí no se perciban, no implica necesariamente que no existan.

Este sería justamente el caso de este territorio, la cuestión aquí no sería tanto hasta qué punto pasan cosas en el Barrio, sino hasta qué punto estas cosas son percibidas y reflejadas en el CIC. El corolario de la situación sería que el hecho de que allí no se perciban, no implica necesariamente que no existan.

Fijémonos cómo lo explica el Facilitador de Nación cuando se le pregunta dónde se manifiesta la participación de la gente en ese territorio: *“Y... por fuera, por fuera (del CIC). En las escuelas, en las escuelas de los jóvenes, en los clubes tiene muchos clubes la zona, en los nuevos barrios que están anexados ahí, Cabildo Anexo y demás, en Villa El Libertador, las comunidades de los pueblos originarios, hay mucha gente boliviana que está organizada y que trabaja... tiene mucha vida la zona. (...) La iglesia, los pastores, los pastores evangélicos tienen muchísimo trabajo social además del religioso.”* (Entrevista ECBA4)

Respecto de cómo el CIC se relaciona institucionalmente con las organizaciones activas en el sector -que como ya se dijo, en opinión de la Coordinadora y la trabajadora social son exiguas-, la trabajadora social comenta el caso del trabajo con “La Casita” por la conformación del Consejo Comunitario de la niñez, y algunos otros pocos ejemplos de interacción:

“-Me parece que es una ONG, y acá en la zona no hay muchas instituciones de organizaciones así... (...) Hay varias iglesias evangélicas, pero no tienen digamos una relación fluida con (el CIC)...

-¿Hay trabajo conjunto?

-No. (...) Con la escuela (municipal) sí, la escuela primaria de enfrente sí, es como que este año hemos tratado de tener una relación un poco más fluida (...) después con el 311 (otra institución educativa) que hicimos la jornada de murales también es como que tenemos en este año pudimos entablar una relación más...ah y con la radio también con FM Sur, una radio de acá de la zona, es como que tenemos también una, un contacto, y ellos se ofrecen muy amablemente a hacer la difusión de las actividades que realizamos desde acá, desde el CIC.” (Entrevista ECBA2)

Alimentarían esta percepción de que no son muchas las organizaciones activas en el territorio con las cuales se pueda interactuar desde el CIC el hecho de que en la Mesa de Gestión la participación es restringida; así como también la manifiesta tensión presente entre quienes gestionan el CIC y otras organizaciones de la zona, vaya el caso del Centro Vecinal ubicado al lado del edificio del CIC como ejemplo paradigmático.

La rispidez en la relación con el Centro Vecinal surgió como observación no sólo de los comentarios de las entrevistadas, sino de otros comentarios que fueron tomados como notas de campo en las reuniones de la Mesa de Gestión a las que se pudo asistir. Cuando se preguntó directamente por este tema a la trabajadora social del CIC dijo:

“Y... lo que pasaba con el Centro Vecinal es que no había compatibilidad con las autoridades que estaban vigentes, pero yo calculo que ahora que cambió la gestión¹⁶⁴ que se va a poder trabajar; como que había intereses diferentes desde el Centro Vecinal y la Mesa de Gestión, porque es como que tiene, tenía una lógica más bien clientelar el señor este que era el anterior presidente, es empleado municipal el señor, entonces como que él... la dinámica que tenía el Centro Vecinal era eso, bien clientelar, ahora no, no sé, porque no conozco a la nueva comisión pero lo que comentan las mujeres de la Mesa de Gestión que (...) son vecinos del barrio y que tienen una visión bastante buena y le llamaban la lista joven, de los jóvenes (...) apostamos a que podamos articular digamos para el año que viene.” (Entrevista ECBA2)

También se le preguntó al Facilitador de Nación por este tema y esto fue lo que dijo: *“y... hay mucha política con la Municipalidad entonces... hay disputas y no participan... de la Mesa de Gestión.” (Entrevista ECBA4)*

Las tensiones políticas y las ingerencias de la política partidaria serán tratadas también más adelante, en el análisis de nuestra tercera dimensión: la coordinación interinstitucional, pero vaya esta primera aproximación como muestra de su presencia.

Adelantándonos ahora a la cuestión de relevar las dificultades presentes en la zona, justamente en la composición social del barrio, el Facilitador de Nación encuentra algunas de las razones que según él, dificultan la participación en el territorio:

“(el territorio) no tiene la lógica esta de que la comunidad participa y genera sus propias actividades convocada desde ahí, no es lo mismo. Entonces bueno, esto ya es un tema, que sea Cabildo (el lugar donde se instaló el CIC) ya viene medio traído de los pelos y encima bueno, Cabildo que es muy chiquito se le ha anexado justamente Cabildo Anexo que es todo el barrio nuevo, que es gente que no es de la zona, ahí viven cientos de familias que son de otro lado de Córdoba que han ido a vivir ahí y que hace pocos años que están viviendo ahí... No hay identidad con ese territorio, no hay... no hay cultura de...” (Entrevista ECBA4)

Esta configuración social de barrio nuevo la explica por la política de erradicación de viviendas que llevó adelante el Gobierno Provincial.

“-...gente de villas, de asentamientos que en la política de erradicación de villas de la provincia, le hicieron las casas ahí y fueron a vivir ahí...”

-¿Sería esta idea del barrio-ciudad?

-Claro, eso, una ciudad-barrio, Cabildo Anexo es una ciudad-barrio (...) no participan y esto es... ha sido lo más grande, es más, tiene, el barrio tiene su propia estructura de participación social hecha por la Provincia.” (Entrevista ECBA4)

Lo cual lo lleva a otra evidencia y es el error de haber instalado el CIC en ese lugar:

“-No es Cabildo el lugar más indicado ¿no? Es muy chico Cabildo, es un barrio muy pequeño anexo al monstruo que es Villa El Libertador (que está muy lejos). El CIC tendría

¹⁶⁴ Al momento de esta entrevista, 10 de diciembre de 2010, todavía no se había restablecido la relación con el Centro Vecinal.

que haber estado en Villa El Libertador y en la parte más pobre de Villa El Libertador que está justamente del otro lado,

-Con lo cual digamos Cabildo Anexo no recurre mucho al CIC?

-No, no, poco y nada, poco y nadie (...) ellos (se refiere a las políticas del gobierno provincial) tienen otra lógica, otra lógica o sea, no tienen la lógica de juntar y de participar pero de hecho, por eso te digo, hace muy poco que está viviendo esta gente acá, no tiene grandes... me parece... no está comprometida con lo que pasa en su territorio todavía, comprometida con su casa y su nueva casa y su nuevo vecino y su situación ahí... me parece que es necesario un tiempo más como para que se empiecen a comprometer con la situación de toda la comunidad (...) comunidad, están muy nuevos todos los vecinos.” (Entrevista ECBA4)

Nótese que se aprovecha la cuestión para colar aquí una diferenciación entre la “lógica” de la política pública del Gobierno Nacional, que sería la de la participación, la que implícitamente conlleva un modelo de activación de abajo hacia arriba; versus la “lógica” del Gobierno Provincial, que sería la opuesta a lo anterior. Con lo cual, seguimos dando cuenta de las tensiones que aparecen entre los diversos actores estatales que interactúan en el territorio, incluso sin estar abordando directamente esa temática.

El tema de la instalación del CIC en Barrio Cabildo será retomado en el próximo apartado, ya que emerge aquí algo que podríamos traducir con una afirmación: en la implementación de políticas públicas la cuestión es que las más de las veces no se hace lo mejor posible, sino sólo lo posible. Y ese desde luego, ya en sí mismo es un problema.

7.2.3.- El contexto socio-económico y las problemáticas del territorio

Pasemos ahora a la descripción de las principales **problemáticas sociales** del territorio, la Coordinadora del CIC lo relata como sigue: “...*en general lo que hemos recibido por ahí desde la escuela, es un poco la... el tema de que hay muchos chicos con problemas con la familia de violencia, hay problemas por ahí como de abandono, de esto que los papás salen a trabajar y los chicos quedan sin atención...eso en cuanto a los niños...*” (Entrevista ECBA1)

Nótese cómo aparece la mediación de la escuela para percibir el problema, como si al CIC no llegaran directamente problemáticas como esta. Refuerza este comentario el hecho de que la trabajadora social se refiere también a la violencia contra los niños, y admite qué no es mucho lo que puede decir respecto de este flagelo. Veámoslo con sus propias palabras cuando se le pregunta específicamente por la problemática social de la infancia en ese territorio:

“A nivel así infancia no te sabría decir específicamente así como algo muy palpable, por ahí casos de violencia a los niños que, o sea, yo caso individual como lo llamamos en el trabajo social no hago generalmente, la trabajadora social del Centro de Salud la que más se encarga de eso...” (Entrevista ECBA2)

En razón de estos comentarios es que la pregunta se le reiteró a la trabajadora social del Centro de Salud. Comencemos por mostrar qué dijo respecto de cómo registraba y procedía en caso de detectar casos de violencia contra los niños. Ella respondió: “*Se registra en la historia clínica y se hace el informe, si hace falta, a los juzgados o a los organismos de protección de derechos de los niños. (...) Organismo de Protección de*

Derechos (OPD) de la provincia (...) Porque el municipio recién ha generado una OPD ahora, por ordenanza, pero que todavía no tiene reglamentación y no tiene recursos.” (Entrevista ECBA3)¹⁶⁵

Vuelve a evidenciarse aquí un gran problema, la falta de recursos. Esto ya se ha señalado con claridad en el apartado anterior cuando las entrevistadas comentaban que era muy frecuente que existan mecanismos de protección y atención a la niñez pero que los mismos no tenían asignado recursos; ni en la normativa que les daba origen, ni en el presupuesto público de la jurisdicción que tendría que ponerlos en práctica.

Otra de las problemáticas en la población de niños que refirió esta entrevistada es la de la discapacidad, ella lo presentaba del siguiente modo:

“La que más me sorprendió (se refiere a las problemáticas del territorio), tal vez yo le he puesto la mirada¹⁶⁶ pero... pero me ha sorprendido de la cantidad de niños con discapacidad... (¿Tenés idea a qué se debe eso?) No, la verdad que no, me lo he preguntado pero no encontré una respuesta... mala alimentación, alcohol y enfermedades como rubéola durante el embarazo, ambiente desfavorable y poco saludable durante la gestación y primeros meses del bebé. Los que apoyan la teoría ecologista afirman que si el niño crece en un ambiente donde se lo trata de menos, incapaz y estúpido termina convirtiéndose en eso; no se si sirva de algo pero es de lo que siempre hablamos en la facultad. (...) Yo tengo un hijo con TGD, trastorno generalizado del desarrollo, y he encontrado en el barrio que hay seis, más grandes que mi hijo y más chicos también... (ellos tienen) conductas del estilo de los autistas. (...) Mi hijo está integrado en una escuela común con maestra integradora. En los otros casos que he visto acá, tres están en la escuela especial (...) Hay uno que ya está fuera de la escuela por su edad, esa es otra problemática que a los 21 años ya no hay posibilidades de escuela para los discapacitados, ni de actividades, ni lúdicas, ni deportivas, ni laborales, ni... ni una...” (Entrevista ECBA3)

Aquí emerge un tema muy delicado y es que **la escuela** colabora grandemente en la contención de la población de niños, por eso es grave cuando desertan o cuando la escuela ya no puede albergarlos, porque no hay otra institución en el barrio que pueda hacerlo. Esto aparece reflejado especialmente cuando se trata de los adolescentes, la Coordinadora del CIC lo comenta así:

“... el tema de los chicos que dejan el secundario, eso es una de las cosas que tenemos pendientes, el cómo investigar a ver cuáles son las causas por las cuales los chicos dejan el secundario y poder trabajarlas. Es algo que lo tenemos ahí que no lo hemos hecho. (Las causas de la deserción)... porque la deserción es una de los problemas...sí eso de los chicos que están... que aquí en el barrio tienen la característica que están... de día no se los ve pero, me dicen que de noche están los grupos de chicos en las calles en las esquinas

¹⁶⁵ Se pone énfasis en preguntar sobre este tema porque de la participación como observador participante en la reunión en La Casita por el Consejo Comunitario de la niñez este había aparecido como un problema central, no sólo como flagelo social sino porque se manifestó la dificultad de afrontarlo dado no sólo el período de transición entre la vieja y la nueva ley de protección de la infancia en la Provincia, la cual generaba complicaciones a la hora de implementar los mecanismos de protección, sino también por la superposición de organismos públicos que trabajan la temática, la falta de claridad en la definición de roles y tareas, y el desconocimiento que entre estos organismos había respecto de qué hacía cada uno.

¹⁶⁶ Esto lo dice porque después aclara que ella misma tiene un hijo discapacitado, padece de TDG (Trastorno Generalizado del Desarrollo).

dormidos y bueno ahí es donde circula la droga... que son los chicos que no trabajan, que no estudian, que no están como ocupados ¿no?

Y... a parte en la escuela 311, que esta acá en la punta, el director nos plantea como una problemática muy fuerte el tema de las adicciones, y esto de que en el barrio se ve más la droga, que se sepa quiénes son, quiénes lo manejan... y que ni la sociedad ni la policía... todo el mundo está impotente de resolver ese tema...

Es algo que en algún momento vamos a tener que abordarlo estamos como muy incipiente. Es un trabajo duro.” (Entrevista ECBA1)

Como vemos, otra vez es la escuela la que lleva la preocupación; y esto nos permite plantearnos cuánto más sensible sería la percepción de la problemática social de la zona si mediara la interacción con más actores, sean estos colectivos o individuales.

No obstante lo anterior, en el CIC existe conciencia de que hay problemáticas que aún no se han podido abordar, la Coordinadora menciona por ejemplo:

“y yo veo que lo que está más fortalecido (en el CIC) es el tema educativo, pero en cuanto a los niños por ahí... y los adultos mayores, nos está faltando la franja de los jóvenes. (...) que es donde claro, donde tenemos las falencias es en esa franja que digo, nosotros lo venimos pensando, todavía no hemos podido concretar cosas.” (Entrevista ECBA1)

La trabajadora social del Centro de Salud es todavía más crítica en relación a este tema. Cuando se le pregunta cómo se contiene a los niños, a través de qué programa, subsidio, etc., si hay algún mecanismo que pueda nombrar, ella responde en referencia a la problemática que más le preocupa, la discapacidad:

“-No. Es más, dentro del consejo (se refiere al Consejo Comunitario que hasta ese momento no había sido creado) yo... mi interés de participar es que también el consejo ponga una mirada sobre la discapacidad, porque no están siendo incluidos en la escuela, se les están vulnerando muchos derechos a los niños... discapacitados (...)Entiendo que en Casita lleva adelante este tipo de proyectos (en referencia a los derechos del niño) pero... (...)En la zona no. La FM Sur también lleva adelante algún programa que tiene que ver con eso pero... son esas instancias las que yo conozco (en referencia a otras organizaciones)

-¿Y hay algún trabajo que vos conozcas en relación al CIC o en vinculación con el CIC?

-No.” (Entrevista ECBA3)

Vuelve aquí con la crítica directa al CIC, y se está refiriendo específicamente al área de Promoción Social, por eso mismo se le pregunta por iniciativas en el Centro de Salud donde trabaja. Vale reproducir aquí parte de este diálogo:

“-Desde el centro de salud como que yo he puesto la impronta con esto de... la discapacidad pero no es un programa digamos de (no se entiende cómo termina la frase)

-¿Y de Nación hay algo que usted conozca...?

-Que yo conozca no, que yo conozca no...

-Ajm

-En esto bueno, yo estoy trabajando con la Dirección de Discapacidad Municipal, con un médico psiquiatra con el cual... lo que hacemos es diagnósticos preventivos... o sea, la idea es...a ver cómo expresar... los niños llegan a la escuela primaria y ahí se empiezan a ver las situaciones de discapacidad, sobre todo las cognitivas, los que no logran

cumplimentar el programa de la escuela común y empiezan a ver las dificultades para la lectura, para la escritura que están asociadas a trastornos neurológicos que no ha sido detectado antes. O sea que este médico psiquiatra lo que tiene es un programa para detectar previo al ingreso escolar estos trastornos para orientar la rehabilitación

-En esa dirección...

-De discapacidad

-De la Municipalidad... ¿Y ese programa dónde se implementa?

-Se implementa... yo cuando lo conocí al programa estaban en Villa (no se entiende en la grabación pero se está refiriendo a uno de los otros dos CIC que hay en Córdoba), el médico iba una vez a la semana

-¿Al CIC?

-Al CIC... Este año decidió no ir más a los CIC sino dedicar un día para cada centro de salud que están conectados con él que no son muchos, son cuatro, para derivar, este centro, esta zona digamos, que ya está trabajándolo por una cuestión de voluntad, porque ni siquiera es un programa dentro del centro de salud. Yo puedo derivar a él, o la pediatra...

-La persona que encuentre el caso

-El caso... los días miércoles, tres casos por miércoles.

-Te reciben allá y ellos los estudian...

-Les hace (el médico) un diagnóstico presuntivo y los deriva al que hace rehabilitación, que es un complementario al Hospital Infantil o al Hospital (no se entiende el nombre en la grabación).

-¿Y el médico dónde atiende, dónde está su consultorio?

-En la Dirección de Discapacidad.” (Entrevista ECBA3)

En este extracto de la entrevista surgen varias cuestiones, primero la ausencia de política pública de todos los niveles de gobierno para enfrentar este problema; sobre todo si tomamos en cuenta que en el caso del Proyecto CIC, cuando se describen sus componentes, hay una referencia concreta a identificar y caracterizar las necesidades de la población con capacidades diferentes y diseñar e implementar actividades que tiendan a mejorar su calidad de vida¹⁶⁷.

Segundo, cómo los actores individuales –en este caso la trabajadora social– referencian las problemáticas más en función de su propia experiencia y que en la percepción del problema social en sí mismo –recordemos que ella tiene un hijo discapacitado–. Tercero, que ante la ausencia del Estado y la falta de recursos, los actores que tienen que afrontar de modo directo las problemáticas actúan subsidiariamente, procurando resolver a su modo lo que el Estado –ni ningún otro sector– resuelve. Recordemos aquí la anécdota que recogimos en las notas de campo de la reunión en “La Casita”, donde las trabajadoras sociales contaban que ante la declaración de demencia y el encierro de una madre de numerosos niños, ellas “se repartieron” los chicos para cuidarlos hasta tanto los organismos públicos –incluido el Poder Judicial– resolvieran cómo proceder.

Por su parte el Facilitador de Nación nos hace notar una cuestión interesante: “... antes teníamos el problema de la comida pero yo creo que eso dejó de serlo, eso notoriamente las copas de leche y los comedores dejaron de tener tanta demanda y ese sí era (un problema), cuando nosotros empezamos a trabajar con el CIC era uno de los

¹⁶⁷ Ver en el Capítulo IV referido al diseño del Proyecto CIC cuando se explicitan sus componentes.

problemas principales era el tema de la comida (...) La falta de comida, sí, sí. No se desayunaba, no se tomaba un té, se pasaba la noche y los chicos pasaban así y pasaban así, y había hambre... 2003 ¿no? 2002-2003-2004. Eso fue cambiando, yo creo que hoy las necesidades son otras, hay muchas situaciones de violencia familiar que es un tema muy difícil de que salte pero aparece en los talleres, en los trabajos que nosotros hacemos y es masivo, es un problema muy grande el tema de la violencia familiar, la falta de seguimiento de los chicos, las familias están, casi todas son familias rejuntadas ¿no? Son... y eso es todo un tema también que no tiene ningún seguimiento y que bueno es así, a la buena de Dios.” (Entrevista ECBA4)

Este no es un tema menor, y a este entrevistado le interesa poner el acento aquí, porque en este comentario se registra no sólo la evolución de la situación social de la población en el tiempo, sino que paralelamente se filtra la penetración de las políticas públicas en ese territorio; sobre todo poniéndose el énfasis en las políticas de emergencia para la salida de la crisis implementadas por el gobierno kirchnerista (de Néstor Kirchner en esta referencia), su éxito, y la percepción de que ahora las necesidades son otras, y la política pública también lo es, como que hubiera un intento de adaptarse no sólo en la percepción sino también en la acción, eso por ejemplo, justifica el trabajo del Programa Promotores del cual este entrevistado es parte, y que son los ojos del Ministerio en el territorio.

Retomaremos esta cuestión más adelante. Por ahora seguiremos presentando la problemática del territorio tal como la percibe el Facilitador, fruto justamente del trabajo de los Promotores que se desempeñan en esa zona. Él en general no ve una problemática particular en este lugar, sino que los temas son comunes a las situaciones que viven las personas humildes en todos lados, según nos dice.

“...nosotros ahí tenemos Promotores en la zona sur y de hecho hemos trabajado mucho ahí en toda la zona de Cabildo y de El Libertador... yo creo que hay varios problemas que son comunes en general a las situaciones de niñez en todos los lugares pobres, humildes de todos lados, ahí nosotros tenemos un problema con el tema de las escuelas y la deserción; los chicos no van a la escuela, hay muchos chicos que no van a la escuela” (Entrevista ECBA4)

Además de ello menciona por ejemplo a las mamás adolescentes: *“...las mamás adolescentes. Las mamás chicas, las mamás chicas normalmente están solas y generan, ellas y sus hijos, una cosa demasiado vulnerable, están solas, son chicas, normalmente cuando no están solas los padres, o sea el novio-padre es... son muy jóvenes, se van a vivir, no tienen lugar donde ir a vivir y van a la casa de alguno de ellos, se generan todas relaciones conflictivas de todo tipo...” (Entrevista ECBA4)*

Y como esta problemática se refleja en otras situaciones incrementando la vulnerabilidad de la población, sobre todo de niños, y generando un efecto reproductor de otros problemas sociales que incluso podrían ser prevenidos.

“Hay que trabajar fuertemente el tema prevención primero porque hay un montón de situaciones de prevención de embarazo y que los embarazos sean deseados, ese es un primer problema. Plantear el tema aborto todo eso no, yo estoy planteando prevención (...), que las chicas puedan decidir cuando, cuando... cómo va a ser su familia, decidir cómo va a ser la familia y cuándo y eso no pasa, los chicos vienen y vienen uno atrás del

otro y empiezan a los 14 años, eso es un problema, un problema... y... las familias están totalmente disgregadas donde los chicos son de distintos padres y el padrastro que está ni siquiera es de ninguno de esos que está ahí y bueno, eso es uno de los problemas que después se traduce en la conducta de los chicos, normalmente esos chicos que no tienen esa figura de padre tienen problemas de todo tipo, tienen problemas de conducta en la escuela, problemas de todo tipo, los padrastros la mayoría de las veces no se hacen cargo de los hijos que no son los de ellos.” (Entrevista ECBA4)

Ahora cuando se le pregunta qué hacer ante este problema, en referencia particular al embarazo adolescente y todo lo que ello implica, el entrevistado responde:

“...yo no sé cómo se tendrá que tomar desde el Estado la problemática esa pero chicas de 14 años con bebés, todavía no hay forma que, no hay forma que, no se han terminado de desarrollar como mujeres y ya tienen que ser madres (...) y de una familia conflictiva, violencia en el noviazgo, nosotros lo hemos trabajado cuando empezamos a trabajar violencia familiar nos empieza a aparecer el tema de que ya el novio le pega a la novia de chiquito, después eso se traduce en la familia y bueno se complica cada vez más, pero el tema de la violencia familiar es gravísimo y es un problema que tenemos en todos lados, en todos lados...” (Entrevista ECBA4)

En el trabajo de Rovere (op. cit.:7), también encontramos una descripción de estas problemáticas que resumen de alguna manera lo explicitado hasta ahora, evidenciando nuevamente cómo dentro de la población de niños, la franja etárea de los adolescentes es una de las más sensibles.

“En la comunidad de barrio Cabildo y la zona sur, existe una falla en la contención de los jóvenes dentro del sistema educativo, ya que en las escuelas secundarias hay un alto grado de deserción escolar, configurando y adjudicando un rol hacia los adolescentes capaces de reproducir hábitos adictivos y delictivos. (pág 5) Las adicciones (sobre todo en los jóvenes) y la violencia familiar constituyen quizá los problemas de salud más mencionados por los profesionales de salud de la zona, así como por los docentes y referentes de la comunidad. A lo largo de las entrevistas estos problemas se relacionaron siempre a los jóvenes, visualizándose a su vez como un problema que tiene que ver con la escasa presencia policial en la zona ‘hay pocos policías en las calles’, ‘sólo hay dos destacamentos policiales para toda la zona sur’.”

Este último comentario nos lleva a los problemas relacionados con la seguridad en una zona muy poblada. Recordemos que en la zona sur se encuentra el barrio más populoso de la ciudad, Villa El Libertador. También recordemos la estrategia de quienes gestionan el CIC de intercambiar servicios con la empresa municipal de transporte público de colectivo, a cambio de contar con sus guardias de seguridad en el edificio de Cabildo.

El extracto tomado de Rovere (op. cit.:7) termina en este punto con la siguiente frase: *“No existen espacios en los cuales puedan manifestar los jóvenes sus problemáticas e intereses, persistiendo una mirada acusadora de la sociedad hacia estos sectores.”*¹⁶⁸,

¹⁶⁸ Pérez, Cristian (2006), “Diagnóstico de la perspectiva social de Barrio Cabildo. Aportes del Diagnóstico comunitario” realizado por este Ex -Especializando; en Rovere (op. cit.).

Así que no es sólo que los jóvenes enfrentan situaciones de alta vulnerabilidad, sino que el sólo hecho de tener esta edad les significa una estigmatización, en un contexto social donde se los relaciona automáticamente con comportamientos sociales indeseables.

Aparte de lo anterior, aparece otro tema recurrente en la voz de los entrevistados, y refiere a la problemática de ocupación (usurpación) de viviendas. El Facilitador de Nación nos decía:

“...y se da mucho, bueno nosotros lo vemos mucho sobre todo en los lugares más pobres donde nosotros trabajamos, los asentamientos y las tomas ahí... hay algunas tomas viejas con las que nosotros venimos trabajando que la mayoría de las familias son así, son... están todas mezcladas...” (Entrevista ECBA4)

La trabajadora social del CIC también lo menciona y lo relaciona con la situación de extrema vulnerabilidad de los niños en el sector: *“Claro por ahí un tema que sí o sí involucra a los niños hay muchos casos acá en la zona de ocupación de viviendas, que la mayoría de los grupos familiares tienen niños o sea que directamente afecta a la población digamos de niños. Eso como tema que yo he identificado en el poco tiempo que estoy, casos así de ocupación o de falta de viviendas.”* (Entrevista ECBA2)

El trabajo de Rovere (op. cit.:6) también lo pone de manifiesto: *“Específicamente en Barrio Cabildo, según lo manifestado por algunos docentes del barrio que: ‘aunque no se visualicen aspectos de la pobreza estructural, adentro de la casa conviven varias generaciones del mismo grupo familiar con una única fuente de ingreso’.”*¹⁶⁹

Aquí emerge otra cuestión que llama la atención y es cómo se perciben las condiciones de vida de la población aledaña al CIC, por ejemplo, su Coordinadora nos decía:

“En realidad, el nivel social de la gente de acá del barrio, digamos, no es un nivel social de pobreza estructural o de marginalidad extrema. En realidad la mayoría es gente de clase trabajadora, que vienen de clase trabajadora eh... que mandan a sus hijos a la escuela, que tienen una formación, que tienen aspiraciones de que los chicos se formen en alguna actividades. Es un barrio que no tiene las características de la pobreza, es un barrio que tiene la característica de un barrio de gente trabajadora. No son muy pobres o indigentes, ni muy marginales. La mayoría trabaja, en distintas cosas pero trabajan, trabajo fluctuante, trabajo de changas, hay desocupados pero trabajan. Pero digamos, le veo como característica eso, un barrio de gente trabajadora.” (Entrevista ECBA1)

Estas afirmaciones son llamativas porque luego de haber relevado las condiciones sociales de la población, y de que los mismos entrevistados sumaran percepciones de las difíciles circunstancias en que viven muchos pobladores de la zona, es por lo menos curioso que para algunos de ellos –vaya como muestra los que hemos expuesto- esta no sea de las zonas más postergadas, pensando en que hay lugares donde se está peor, y que lo de ellos en realidad no es pobreza estructural, es sólo *“un barrio de gente trabajadora”*. Uno podría cuestionarse, si estos no son rasgos de la pobreza estructural, ¿cuáles serían entonces? Esta discusión excede al presente trabajo pero parecía importante comentarlo y no dejarlo pasar sin más.

¹⁶⁹ Pérez, op. cit.; en Rovere, op. cit.

7.3.- La coordinación interinstitucional

En el análisis de esta dimensión se prestará especial atención a la concertación y establecimiento de alianzas entre los tres niveles de gobierno: local, provincial y nacional, que supone la implementación del proyecto CIC, miradas desde la propia percepción de los actores sociales involucrados en la gestión. Aquí los temas destacados serán: el **origen** y construcción del espacio físico del CIC, la actividad de su **Mesa de Gestión**, y la contraposición entre lo que se **esperaba del CIC** y lo que se **tiene implementado** hasta el momento que cubre este trabajo de tesis.

7.3.1.- El origen del CIC y su implementación en el territorio

Presentaremos primero el relato del origen de este CIC en la voz de su Coordinadora. Ella cuenta que los CIC se hicieron hace cuatro años (2006), bajo la anterior gestión municipal, la del Intendente Luis Juez. Que este es un proyecto financiado por la Nación y que *“tiene algunas características que desde sus inicios, en la construcción del CIC es una cuestión participativa. O sea se crean cooperativas de trabajo para hacer los CIC.”* (Entrevista ECBA1)

El Facilitador de Nación también se refiere a este momento: *“...la gestión anterior, la gestión de Juez, se congeniaron... en realidad estaban planificados más CIC, eran cinco (...) Pero bueno, la Municipalidad tuvo muchos déficit, muchos problemas... no puedo ver a la gestión de desarrollo social en la gestión anterior, fue muy mala, se pudieron hacer a instancias y a esfuerzo de la Nación y no de Córdoba”.* (Entrevista ECBA4)

Esta crítica no es menor dado el contexto político en Córdoba Ciudad, ya que hay una manifiesta afinidad política entre el Intendente actual, Daniel Giacomino, y el Gobierno Nacional; alineación esta que no se dio con la gestión anterior en la Intendencia, la de Luis Juez.

La Coordinadora continúa explicando esos primeros pasos del CIC del siguiente modo: *“A la municipalidad esta le costó bastante armar las cooperativas ponerlas en funcionamiento, construir los CIC. Llevó mucho tiempo; estuvieron alrededor de dos años haciendo tres CIC. La Nación había financiado para hacer cinco CIC en la Ciudad de Córdoba y se terminó devolviendo al plata de dos porque no se terminó de construir en tiempo y forma. Sé que tuvieron muchos problemas con el armado de las cooperativas, con la gente de las cooperativas... aparte las cooperativas estas estaban formadas casi la mayoría por mujeres, mujeres que construían, así que las mujeres fueron aprendiendo a construir a medida que se fueron haciendo los CIC. La dirección técnica estuvo a cargo de la Municipalidad y estas mujeres fueron aprendiendo, así que... por ahí todas las intersecciones todas las problemas que tiene edilicio el CIC responden un poco a eso no? (se refiere a que fueron mujeres las que intervinieron en su construcción, bromea con esto). Por ahí uno se tropieza un mosaico (se ríe) y dice bueno....”* (Entrevista ECBA1)

La Coordinadora no explicita cuáles fueron los problemas que hubo con las cooperativas, excepto el mencionar que la construcción tuvo demoras. Por lo demás comenta cómo funciona el Proyecto CIC para su construcción: las cooperativas construyen, Nación paga a las cooperativas, paga los materiales y aporta el financiamiento para la construcción del edificio: *“todo Nación, todo Nación, todo Nación”* –como dice la

trabajadora social (ECBA2)-; mientras que la Municipalidad tiene la dirección técnica de la obra.

Por su parte, la trabajadora social del CIC cuenta que hay un convenio de creación del CIC que se firmó entre la Municipalidad y el Gobierno Nacional, y aclara que en Córdoba el Gobierno Provincial no intervino para nada¹⁷⁰. Por lo demás, da las mismas referencias que la Coordinadora en cuanto a que el trabajo de construcción se realizó con cooperativas de trabajo y que el edificio está construido sobre terreno municipal.

En referencia a porqué el CIC se construyó en esta zona, ella comenta que fue un pedido del Centro Vecinal (que funciona como se dijo al lado del CIC) que reclamaba a la Municipalidad tener más infraestructura, un playón deportivo, espacio para trabajar; además se trata de una zona alejada y donde según explica no había disponibilidad física para hacer actividades de ningún tipo. Ante este pedido, la disponibilidad del terreno y la oportunidad de implementar el Proyecto CIC, la Municipalidad inicia la tarea de construcción. Ella lo dice así: *“entonces el centro vecinal insistió para que la municipalidad hiciera algo en ese espacio y como parece ser que justo apareció el proyecto CIC, la municipalidad respondió al pedido del centro vecinal poniendo un CIC acá.”* (Entrevista ECBA1)

Más arriba comentábamos que el Facilitador de Nación sostenía algo similar ya que la ubicación del CIC no parece ser la más acertada, en el sentido de que según él *hubiera sido mejor construirlo en otro lugar, él mencionaba por ejemplo a Barrio Villa El Libertador por ser el más populoso de zona sur, incluso explicaba que: “Cabildo (el Barrio) tiene dos partes, Cabildo tiene el viejo Cabildo que es más chico, que es muy chico, convengamos que también si hubiera que haber hecho un CIC habría que haberlo hecho en Villa El Libertador, se hizo el CIC en Cabildo porque ahí estaban las tierras para poder hacerlo. (...) Entonces bueno, esto ya es un tema, que sea Cabildo ya viene medio traído de los pelos y encima bueno, Cabildo que es muy chiquito se le ha anexado justamente Cabildo Anexo que es todo el barrio nuevo, que es gente que no es de la zona, ahí viven cientos de familias que son de otro lado de Córdoba que han ido a vivir ahí y que hace pocos años que están viviendo ahí”* (Entrevista ECBA4)

La Coordinadora lo expresa como sigue: *“hay un pedido de la comunidad, pero también la Municipalidad por ahí, más que definir los lugares en forma estratégica, los define en cuanto a las posibilidades que tiene. Ellos (la Municipalidad), terrenos para hacer los CIC no tenían en muchos lugares; por ahí un CIC hubiera sido estratégico hacerlo en lugares más pobres creo yo. Yo lo hubiera puesto en Barrio (no se entiende lo que dice), Maldonado, no sé en otros lugares. Pero bueno en esos momentos disponían de esos terrenos y los pusieron en los lugares donde la Municipalidad tenía terrenos.”* (Entrevista ECBA1)

Aparece otra vez esta cuestión de hacer sólo lo posible, y no lo mejor posible. El hecho de que Barrio Cabildo, en la palabra de los entrevistados, sea pequeño y su integración social esté aún en construcción dado que muchos de sus pobladores son nuevos

¹⁷⁰ Cabe aclarar que se procuró conseguir este convenio o al menos un modelo de convenio pero esto no fue posible. Se consultó sobre ello a los entrevistados e incluso, siguiendo la indicación de uno de ellos, se buscó contactar a una persona en Buenos Aires que se referenció como uno de los responsables del Proyecto CIC Nación, también se cursaron correos electrónicos a: centrocic@yahoo.com.ar, obteniendo amable respuesta pero no el envío del Convenio.

en ese territorio, atenta –según ellos- con las posibilidades de apropiación de este CIC por parte de la comunidad, traducándose esto, por ejemplo, en falta de participación genuina, o ampliada.

No obstante ello, cuando se le pregunta cuál es la zona de influencia del CIC, ella responde: *“no tenemos una zona determinada, en realidad nosotros estamos, estamos insertos acá y podemos extendernos todo lo que queramos (...) nosotros estamos aquí por ahora estamos tratando o de insertar bien el CIC en el barrio y después tratamos de extendernos.”* (Entrevista CBA1)

Contrasta con esta respuesta de la Coordinadora del CIC la que daba sobre el mismo tema la trabajadora social del Centro de Salud, en el sentido de que este Centro sí tiene delimitada con total claridad cuál es el área de influencia y hasta dónde se extiende el límite de la población a la cual debe atender. Esto no sería de gran relevancia para este análisis, pero resulta al menos curioso.

Tal vez sólo responda a que los efectores de salud tienden a tener mayor eficiencia en cuanto a su organización territorial dado el servicio tan sensible que prestan; mientras que el área de Promoción Social puede permitirse ser más laxa en lo que refiere a su área de influencia. Lo anterior es válido como hipótesis en tanto y en cuanto no le demos cabida a una posible penetración en términos de política partidaria en el territorio, porque si así lo hacemos, esta podría ser la razón de fondo en los planes de expansión de su influencia territorial en el caso de Promoción; lo cual podría inferirse de lo que se comenta en los apartados subsiguientes.

7.3.2.- El diseño de la política y la coordinación de los actores institucionales

A este apartado conviene iniciarlo con el relato que hizo el Facilitador de Nación respecto de cómo se configura el nuevo modelo de política pública en Argentina a partir del primer gobierno kirchnerista, esto es, el del Dr. Néstor Kirchner, gobierno que ha tenido y tiene aún hoy bajo la administración de la Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner, la misma Ministra a cargo de Desarrollo Social, ella es Alicia Kirchner, hermana del fallecido ex Presidente Néstor Kirchner. Veamos cómo refiere al contexto en que asume este gobierno, herencia –según su planteo- de la política neoliberal de los 90’:

“nosotros el análisis que hemos hecho en el Ministerio (de Desarrollo Social de la Nación) tiene que ver con que la, la... las políticas neoliberales y el achicamiento del Estado de los 90` y del 2000, eso hizo que el Estado desapareciera como Estado presente, como Estado que hace colchones en las situaciones sociales, que la misma política económica neoliberal iba dejando. Por un lado había (no se entiende en la grabación) por desocupación, y por otro lado iban achicando el (tampoco se comprende lo que dice aquí) no había asistencia de ningún tipo a toda esa desocupación y esa situación de, de... de hambre y de miseria que se iba generando en esa política.” (Entrevista ECBA4)

Y así referencia a la política focalizada de los 90’: *“Porque esa diversidad de programas que había en un primer momento antes de que la Ministra (Alicia Kirchner) se haga cargo del Ministerio, tenía que ver con una política de ir marchando cada problema que venía surgiendo a los distintos estamentos de la sociedad... jóvenes es un programa para jóvenes, ancianos programa para ancianos, casi todos tenían que ver con... no había programas de promoción, era para ir a lo urgente, a lo que estaba pasando en ese*

momento, estamos hablando del año 2002 ¿no? 2001, 2002, en lo que es política social, y había que apagar el incendio.” (Entrevista ECBA4)

Ahora bien, cuando asume el Dr. Néstor Kirchner, y según sostiene nuestro entrevistado, cambia completamente el modelo de política social en Argentina:

“En 2003 asume Néstor (Kirchner) y 2004 empiezan (a gestionar), se acomodan y ya al otro año se hace la convocatoria (se refiere a la convocatoria a las organizaciones sociales). Nosotros la primera convocatoria fuimos... creo que éramos 400 o 500 convocados en Chapadmalal se hizo un encuentro, se convocan a las organizaciones sociales, o sea... promotores ¿no? (...) la política del Estado cuál fue, esto... ‘ha habido organizaciones sociales que durante toda la crisis sostuvieron estructuras sociales sin ayuda del Estado y fueron capaces de amortiguar la crisis que dejó el neoliberalismo a partir de políticas que se fueron dando (...) Tanto en el territorio como en las organizaciones ¿no? Muchas organizaciones piqueteras, organizaciones en el territorio de todo tipo. Todas estas organizaciones en el 2003 cuando asume Kirchner son convocadas por el Estado y son, la mayoría somos invitados a participar de programas del Estado por toda esta experiencia que traíamos de los años anteriores, de los 90’ y del 2000, de fines del 2000 (...) y a empezar a trabajar en el Estado Nacional. Así fue la convocatoria, ese fue el ‘Primer Chapadmalal’, éramos todos ‘compañeros’ que habíamos trabajado en el territorio durante la crisis (no se comprende bien lo que dice) populares, organizando, trabajando en los barrios y a partir de eso pudimos llegar a conformar el Programa de Promotores. La idea es, ya desde el Estado, no demandando sino desde el Estado poder llevar adelante políticas sociales activas en los territorios donde nosotros veníamos trabajando.” (Entrevista ECBA4)

El relato parece tener la fuerza de un mito político, de esos que incluso tienen algún contenido de mesianismo. Aquí el entrevistado nos habla de Néstor Kirchner casi como un segundo Perón, el que en vez de convocar y organizar el sindicalismo –como lo hizo su antecesor en los 40’-, convoca a las organizaciones sociales que habían estado activas y en la lucha –podríamos decir, apelando a su discurso- durante los 90’, década que se asocia directamente a la implementación de políticas de corte neoliberal en nuestro país. Nótese incluso la utilización del apelativo “compañeros”, “éramos todos compañeros”, nos dice el entrevistado. Lamentablemente la profundización de esta faceta que emerge en esta parte de la entrevista excede por completo el marco de análisis de este trabajo, de igual modo, parecía importante destacarlo.

A partir de allí, comienza con una detallada descripción de cómo se va perfilando el diseño de la nueva política social en Argentina, producto del modelo impulsado por el gobierno kirchnerista. Este cambio el entrevistado lo manifiesta incluso en el lenguaje que utiliza, aquí empiezan a aparecer palabras como: “coordinación”, “articulación”, esta última –y tal como lo habíamos señalado anteriormente- aparece también reiteradamente en el discurso de la Coordinadora del CIC de Barrio Cabildo –sobre todo en ella- y en el de su trabajadora social.

“había que reconstituir las políticas sociales en la Argentina a partir de ese momento de crisis terminal ¿no? Alto grado de desnutrición, situaciones de hambre (...) en el país muy grave, desocupados el 40-50% de la población desocupados, mucha gente bajo la línea de la pobreza... había que darse una nueva forma de hacer política y el Estado tenía que cumplir un nuevo rol, que no tenía durante los gobiernos anteriores o los del modelo

neoliberal. Entonces el CDR es hijo, la política del Centro de Referencia es hija de esa idea (...) el Centro de Referencia es una política de articulación de programas.” (Entrevista ECBA4)

En este marco, el CDR aparece en el año “2004/2005” por iniciativa de: “nuestra Ministra (de Desarrollo Social de la Nación) Alicia Kirchner, fue un ámbito de empezar a coordinar la... las políticas sociales del Ministerio en un solo lugar.” (Entrevista ECBA4)

El Facilitador de Nación, explica que el CDR es uno de los principales programas de Nación porque a través de éste pueden bajarse muchos otros programas a los diferentes territorios, ya que en el CDR se encuentra el referente de cada uno de esos programas “que está vigente en (cada) Provincia”:

“había una variedad muy grande de programas y todos tenían su terminal en Buenos Aires, no había ningún tipo de coordinación del trabajo social, del desarrollo social de la Nación en Córdoba, o en la Provincia porque esto pasó en todo el país. La política del Ministerio entonces... (alguien entra e interrumpe un segundo)... para poder entender lo que significa el CDR, el CDR es Centro de Referencia, que es el lugar donde se referencian para el resto de la sociedad, para la Provincia todos los programas de Desarrollo Social (de la Nación), con coordinador o articulador, nombrado por el Ministerio, que hace justamente de coordinador de todos los programas. (...) Los referentes que están en el CDR son técnicos la mayoría, excepto el programa nuestro (Promotores Territoriales) que tenemos otra característica, son técnicos que levantan la demanda, hacen el proyecto, se manda a Buenos Aires y se ejecuta, en Buenos Aires se aprueba y se ejecuta en el lugar (en cada territorio).” (Entrevista ECBA4)

En cuanto a la operatoria del CDR en cada Provincia:

“...coordina lo que hace con el Articulador (del CDR) con el resto de los programas. El Articulador (quien está a cargo del CDR, a veces lo denomina así y otras se refiere a él como Coordinador) convoca a las compañeras de la SENAF que es la Secretaría de Niñez, Adolescente y Familia, convoca a nosotros los Promotores Territoriales, convoca a efectores sociales, a la gente de Manos a la Obra, a los distintos programas que el Ministerio tiene en la Provincia, los junta y dice ‘bueno, a ver muchachos, qué estamos haciendo, vamos a dar una política de esta forma, vamos a dividir en regiones, sobre estas regiones vamos a trabajar todos juntos, vamos a ir, vamos a...’, porque sino se superponían los programas que estábamos haciendo y caíamos a hablar con un Intendente nosotros hoy, pasado mañana caían los chicos de la SENAF con otro proyecto y es una cosa totalmente desprolija y se perdía fuerza y no había referencia del Ministerio que es lo otro. Desarrollo Social era justamente una serie de programas que bajaban desordenadamente al territorio, generaban problemas en el territorio y a su vez el Ministerio no tenía, no se referenciaba como un Ministerio del Estado Nacional trabajando en la Provincia.” (Entrevista ECBA4)

Nótese cómo el CDR es importante no sólo a la hora de implementar los programas de Nación, es decir desde el punto de vista de la funcionalidad técnica, sino también como referente político del Gobierno Nacional en el territorio.

A partir de aquí este entrevistado se refirió al Programa de Promotores Territoriales, del cual dijo que era un programa más del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

“Nosotros somos, la Ministra (Alicia Kirchner) dice que nosotros somos empleados del Ministerio contratados para el desarrollo social (...) Los Facilitadores... los Facilitadores somos empleados del Ministerio, y hay Facilitadores nacionales que son los que están en la coordinación nacional, que son responsables de regiones y hay equipos provinciales, con Facilitadores provinciales que somos nosotros, que en el caso de Córdoba somos cinco que estamos a cargo también de regiones de la Provincia y que tenemos la responsabilidad de trabajar con 105 promotores territoriales en Córdoba (...) Hay 2.600 promotores en todo el país. (Los Facilitadores) coordinamos el trabajo con ellos (...) Coordinamos la relación de los promotores con el Ministerio (...) Los promotores no son empleados, son actores sociales de los territorios, con un vínculo mayor que cualquier otro actor social porque son, justamente, porque son parte de un programa que los beca muy, muy... esporádicamente para algunas actividades pero que genera un vínculo directo con el Ministerio y con todos los programas del Ministerio.” (Entrevista ECBA4)

Los Facilitadores tienen un lugar de trabajo en el CDR, mientras que *“el lugar de los Promotores es el territorio y lo que nosotros llamamos UTP que son ‘Unidades de Trabajo y Participación’. Los Promotores trabajan en las UTP que son sus lugares naturales en el territorio: el comedor, el centro comunitario o la parroquia o lo que sea que trabaje el Promotor territorial, esa es la UTP y ahí es donde genera el trabajo.”* (Entrevista ECBA4)

Según este mismo entrevistado explicaba, tanto Facilitadores como Promotores *“bajan”* programas nacionales al territorio y *“al revés, más que bajar programas nosotros diagnosticamos problemas territoriales y los subimos al Ministerio (para que el Ministerio pueda responder con programas que están haciendo falta en ese territorio) y articular entre las necesidades del territorio y el Estado Nacional, ese es el trabajo que nosotros hacemos, un poco de, de... digamos, antes de que pasen las cosas, nosotros estamos avisando que hay problemas con las tomas de tierra ponele... que está de moda, porque estamos en el territorio porque los Promotores viven en el lugar, porque sabemos que hay una situación que no ha sido abordada por el Estado, entonces nosotros vamos haciendo los relevamientos, trabajando con la gente y llevamos al Estado la situación de... el Estado tiene... es quien puede o no encarar el problema.”* (Entrevista ECBA4)

A su vez, *“el (Proyecto) CIC es un programa, como Promotores. Depende de una Dirección, está en la misma Secretaría que nosotros (los Facilitadores). Es un programa que, originariamente articulaba CDR, CIC y Promotores, son las tres patas de las nuevas políticas sociales que lleva adelante el Ministerio (de Desarrollo Social). El CIC como estructura territorial, donde se desarrolla promoción en el territorio y salud ¿no? Porque los CIC tienen dos partes, tiene una parte de salud y otra parte de promoción social.”* (Entrevista ECBA4)

Así la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se perfila en el territorio a la manera de un trípode. Una pata es el CDR como organismo coordinador/articulador de la política que despliega ese Ministerio y a través de él, el Gobierno Nacional. Otra pata son los Facilitadores, nacionales y provinciales, y los Promotores territoriales, bajo el Programa Promotores Territoriales. CDR y Facilitadores

son empleados del Ministerio, mientras que los Promotores reciben una beca que se paga vía el CDR y su lugar de trabajo es el territorio. La tercera pata es el Proyecto CIC, implementado directamente dentro de cada territorio local.

A partir de esta estructura territorial el Gobierno Nacional, vía el Ministerio de Desarrollo Social, se inserta directamente en el corazón de una Provincia, y más profundamente aún, en el de una localidad. De este modo, emerge con mucha fuerza la potencial capacidad de penetración no sólo de la política social –estrictamente hablando– sino –y tal vez, sobre todo–, de la permeabilidad al juego político del oficialismo al que quedan sujetos todos los ámbitos locales donde esta penetración sea exitosa.

Más adelante volveremos con este tema, y se verá aún con mayor claridad cómo emerge esta estrategia del Gobierno Nacional, la que al menos a la luz de los casos analizados, tiene más consecuencias en la dimensión netamente de política partidaria, que en la efectividad misma de la implementación de la política social propiamente dicha donde esta estructura no parece contribuir demasiado al achicamiento de la brecha de implementación sino más bien todo lo contrario, pues las tensiones de índole política exacerban las diferencias entre jurisdicciones y eliminan casi completamente cualquier posibilidad de sinergia en la coordinación interinstitucional de las mismas en términos de política pública.

Vale aclarar, como ya se ha efectuado en anteriores oportunidades, que en este estudio sólo dejaremos planteada la cuestión, ya que su tratamiento en profundidad excede en mucho el interés y, sobre todo, el marco analítico y conceptual del presente trabajo.

Retomando lo que el Facilitador de Nación nos señalaba respecto del diseño de Proyecto CIC: *“...todos los CIC están divididos en dos y tienen su parte de salud y su parte de promoción social, nosotros trabajamos sobre la parte de promoción social y en la salud trabajan los médicos comunitarios. Los médicos comunitarios llegan y muchas veces hacen su trabajo en los dispensarios, en pequeños hospitales (no se entiende bien qué dice en esta última parte).”* (Entrevista ECBA4)

Cuando se le preguntó de qué instancia formal del Ministerio de Desarrollo Social dependían todas estas estructuras, el entrevistado respondió que todos de la misma: CDR, CIC y Promotores, pero no pudo recordar el nombre y comentó: *“...tienen un millón de nombres...sí, tienen larguísimos nombres y además ha cambiado últimamente varias veces. Secretaría... creo que es la Secretaría de Articulación Institucional y... no me acuerdo, no, no me acuerdo.”* Tampoco conocía de donde viene la idea del Proyecto CIC, aunque agregó:

“Lo que sí es evidente que es... que está pensado en los lugares más... donde hay necesidades básicas insatisfechas, está evidentemente puesto ahí, se ha hecho un mapeo de todo el país y se han generado las estructuras edilicias en un primer momento, lo cual ya es un impacto en ese territorio donde el corazón, el elemento central, más allá de la cuestión esta de la salud que yo creo que la salud es un enganche en realidad para... es un enganche.... Es cierto que hay mucha necesidad el tema de la salud, es un tema... un déficit muy grande que tiene este país y poner semejante cantidad de centros integradores comunitarios con un área de salud equipada en los lugares más pobres del país no es menor, es muy importante, pero el corazón del CIC es la Mesa de Gestión, es la posibilidad de juntar a la comunidad alrededor de una mesa y plantearse cuáles son los

problemas de ese territorio, de esa comunidad, planteárselo en común desde esa mirada que tiene desde el Intendente hasta la chica que trabaja en Caritas y el muchacho que tiene una copa de leche y poder priorizar, poder priorizar y a partir de esa Mesa de Gestión vincularse al Estado y poder gestionar. Esa me parece que es... eso es lo innovador, eso es lo más interesante, más que el tema de la salud, los consultorios odontológicos y la estructura misma del CIC que tiene un..... (¿?) Y se pueden hacer talleres de baile... cualquier cosa se puede hacer ahí, manualidades y macana de todo tipo, de lo que se le ocurra a la gente; lo importante y lo que, justamente ese yo creo que es el corazón de este asunto es eso, es la Mesa de Gestión como concepto.” (Entrevista ECBA4)

Muy importante esta última afirmación en cuanto al diseño mismo de esta política pública: *“el corazón del CIC es la Mesa de Gestión, es la posibilidad de juntar a la comunidad alrededor de una mesa y plantearse cuáles son los problemas de ese territorio, de esa comunidad...”*. De igual manera, y como ya se ha ido mostrando en apartados anteriores, de este concepto límite, ideal de la Mesa de Gestión, a la realidad de su implementación es en verdad mucha la distancia.

Sigamos por ahora un poco más el detalle del diseño según este entrevistado, para abordar más adelante la fase de implementación que corresponde a esta dimensión.

En ese sentido los CIC tendrían origen en un Convenio¹⁷¹, este Convenio se genera entre el Gobierno Nacional y la Municipalidad o comuna de que se trate, y hasta la lógica de construcción de un CIC tiene características particulares y está alineada al modelo que hasta ahora se viene presentando:

“-Claro, ya desde la lógica de inicio ya es distinta, se hace... parte del Convenio (se refiere al Convenio que crea un CIC) se hace con cooperativas con, en la medida de las posibilidades, con vecinos del lugar, cooperativas de trabajo que desde el mismo Ministerio se habilitan para trabajar en la construcción del Centro Integrador.

-¿Y cuando hay que hacer ampliaciones se vuelve a convocar a esas cooperativas?

-Es esa... Sino otra cooperativa pero siempre una cooperativa (...) Sí porque a veces la cooperativa esa se desarmó y no existe más pero siempre se convoca otra cooperativa.” (Entrevista ECBA4)

Para este caso no se pudo dar con voces que ampliaran qué cuestiones se suscitaron en el terreno y que originaron las demoras en la construcción del CIC de Barrio Cabildo. Por eso damos cuenta sólo de este comentario, según el deber ser de la política; y antes, cuando nos referíamos al origen de este CIC, las referencias de la Coordinadora en relación a los problemas con las cooperativas y la demora en la construcción del mismo.

De hecho, y ya que mencionamos a la Coordinadora del CIC, cuando se le consulta cómo se supone que debe ser la dependencia institucional y la relación entre los diversos organismos públicos que intervienen en la gestión del CIC, es decir cuando se le pregunta por la coordinación interinstitucional –en el lenguaje de nuestro marco de referencia- que supone el diseño de esta política:

¹⁷¹ Ya se comentó antes que no fue posible conseguir ningún Convenio, ni el de los casos analizados en este trabajo de tesis, ni tampoco un modelo de lo que sería un convenio tipo.

*“...la Municipalidad tiene que poner todo lo que son los recursos humanos dentro del CIC para que esto funcione. La Nación los equipa y en realidad nosotros (la Municipalidad)..., ha creado una subdirección de donde dependen los CIC, esa subdirección debería tener un presupuesto propio (...) para que funcione. Para hacer funcionar talleres y eso hoy no existe (...) existe la subdirección, se llama, **Subdirección de Gestión Comunitaria** (...) pero no tiene recursos propios, o sea esta depende de una dirección, que desde la dirección que tiene el recurso, es que nos financian los recursos humanos y por ahí todo lo que es el mantenimiento... en cuanto al pago de la electricidad... que se yo de la papelería esas cosas (...). Lo que si nosotros acá tenemos la posibilidad de elaborar proyectos, financiados por Nación (...) elaborarlos y pedirlos, o sea solicitar el financiamiento de algunos proyectos que se decidan realizar desde el CIC.”* (Entrevista ECBA1)

En la última parte de su afirmación la Coordinadora explica cómo se gestiona el CIC respecto de su relación con el Gobierno Nacional, es decir cuáles son las funciones asumidas por esa jurisdicción. En relación a ello, la Coordinadora menciona que pueden pedir que determinados programas nacionales bajen al CIC, como así también generar nuevos proyectos y pedir financiamiento para ellos. *“Las dos cosas podemos hacer. De hecho nosotros de programas nacionales que andan dando vuelta, hemos traído algunos acá como un programa de microcréditos¹⁷²...”* (Entrevista ECBA1)

La trabajadora social del CIC lo expresa así: *“o sea, Nación piensa cualquier tipo de política y el primer lugar donde se implementa es en los CIC, esto es lo que nos dijeron.”* (Entrevista ECBA2) Y en otro momento de la entrevista agrega: *“el Proyecto CIC, que es un proyecto nacional, en su diseño digamos e implementación plantea este espacio de Mesa de Gestión como espacio de decisión, de gestión, de co-gestión, del diseño de todas las políticas que se dan internamente en cada CIC (...) o sea, todo, todo lo que tenga que ver con el funcionamiento del CIC pasa de alguna manera por la Mesa de Gestión. Para decidir, para cogestionar, para gestionar, para evaluar, para lo que sea la Mesa de Gestión es la que pone el visto bueno digamos, para todo lo que se implementa (...) tiene la particularidad de... lo que tratamos nosotras empleadas municipales, hablo por (dice el nombre propio de la Coordinadora del CIC) en este caso que es la secretaria coordinadora es de empoderar a la Mesa de Gestión como el órgano máximo de decisión, eso yo lo tengo incorporado y trato de así practicarlo y de así transmitirlo, como que... ¿por qué? Porque nosotros empleados podemos mañana me dicen ‘necesitamos que te traslades a tal lado’ y yo lamentablemente me tengo que ir, entonces para qué estructurar, hacer una estructura vertical donde uno sea el que decide, el que diga qué hacer y qué no, y a parte que eso está pensado para la comunidad, este proyecto está pensado para la comunidad, entonces como que nuestra tarea con (dice el nombre propio de la Coordinadora) es esa, es que ellos sean los que, los responsables, los decisores, los que diseñan o sea, yo por ahí les doy la parte técnica, la estructura pero todo se decide en la Mesa de Gestión.”* (Entrevista ECBA2)

Hasta aquí las expresiones respecto de cómo debiera ser el funcionamiento del proyecto CIC. En lo que sigue, abordaremos la implementación del mismo, y ahí volveremos a las cuestiones relacionadas a cómo se pone en práctica y efectivamente funciona la Mesa de Gestión.

¹⁷² Ya fue explicitado en la sección donde se exponen las tareas y actividades que se llevan adelante en el CIC.

7.3.3.- La implementación y la coordinación de los actores institucionales

En cuanto a la fase de implementación del Proyecto CIC en general, tomemos algunas referencias de lo dicho por el Facilitador de Nación: *“Hay arreglos o cuestiones que tienen que ver con el CIC que los hace la misma Municipalidad, porque la Municipalidad también tiene responsabilidad en el mantenimiento...”* (Entrevista ECBA4)

Sin embargo, se señala que tanto los materiales y todo lo necesario para la construcción, como el pago de la fuerza de trabajo (las cooperativas), el equipamiento e incluso vehículos (Cangoo, según dijo y pudimos también observar), todo lo aporta el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Y que esto es cedido a la Municipalidad para su uso en el CIC y *“ese es todo un tema”* porque ocurre que muchas veces ese equipamiento no es utilizado en el CIC sino que la Municipalidad lo deriva a otros lugares. Ya hicimos referencia a este tema, y las complicaciones de gestión que acarrea.

En cuanto a la participación de las Provincias en la implementación del Proyecto CIC, este entrevistado respondió que ese nivel de gobierno no tiene que ver, aunque aclaró que: *“No, no... bueno en algunos casos hay CIC que son conveniados con las provincias, lo que pasa es que políticamente dependía también de... es complicado, había lugares donde las provincias no tenían interés en que la Nación desarrolle ningún tipo de estructura... que le pudiera generar algún rédito... haber instalado semejante cosa en algún lugar.”* (Entrevista ECBA4)

En esos casos donde las *“provincias no tenían interés en que la Nación desarrolle ningún tipo de estructura... que le pudiera generar algún rédito”*, se trabaja directamente con los Intendentes o Jefes Comunales, según corresponda. Este sería el caso de Córdoba, él lo dice así: *“acá en Córdoba (capital) todos han sido directamente con la Municipalidad”*. Mientras que: *“en otros lugares sí se ha conveniado con la Provincia y se han hecho CIC directamente con las provincias, depende, eso tiene que ver con la política (...)”* Y agrega: *“... porque tiene que ver con las tensiones y las disputas políticas en el territorio, nosotros tenemos CIC en lugares que son totalmente opositores al proyecto nacional y al Gobierno Nacional, entonces, todo el tiempo están tratando de tapar que eso se hizo con fondos nacionales y, eso sí, cierran fuertemente la participación, no dejan que participe nadie que tenga que ver con el proyecto nacional, con el Gobierno Nacional o grupos afines, se van cerrando a su propia estructura local. Pero bueno, eso igual, es lo mismo que toda, es decir, tiene que ver con la fuerza con la que se negocian este tipo de cosas, son parte de las tensiones lógicas en un territorio.”* (Entrevista ECBA4)

En estos últimos testimonios queda al desnudo cómo el juego de intereses de la política partidaria se proyecta en el espacio de los centros integradores, y distorsiona las intenciones del diseño, a favor de las pulsiones de la arena política, y de la capacidad de veto y/o maniobra que pueda tener cada actor en esa contienda.

El trabajo de Rovere (op. cit.:8) también visibiliza esta situación de tensión y lo expresa así: *“por supuesto que está condicionado (el CIC) por las relaciones entre estas instituciones (en sentido amplio, las que participan de su gestión), las implicancias políticas y sociales que están en juego, por los hábitos, prácticas y experiencias de los actores relevantes.”*

Veámoslo ahora en el caso concreto de la implementación del CIC de Barrio Cabildo. Cuando se le pregunta a su Coordinadora con qué jurisdicción/es se relacionan en la tarea de gestión del CIC:

“-En realidad con la Provincia no tenemos ningún tipo de relación. Sí nos relacionamos fuertemente con Nación y con la Municipalidad, obvio.

-¿Y Nación a través de qué organismo?

-Del CDR que se llama Centro de Referencia Local y es una dependencia, no una dependencia, sino es el Ministerio de Desarrollo Social en Córdoba, es una sede del Ministerio de Desarrollo Social acá en Córdoba. Nosotros trabajamos muy cercanamente. Y del proyecto CIC que está en Nación, en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tienen... ellos están como divididos como por regiones, entonces tienen encargados regionales y permanentemente vienen a los CIC. Por lo menos a estos de acá vienen (...) vienen a aportar y a participar con la gente de la Mesa de Gestión. En realidad vienen a reforzar el funcionamiento.” (Entrevista ECBA1)

De hecho -según explica- Nación no financia nada que no salga directamente de la Mesa de Gestión del CIC, y controla que así sea: *“o sea, tienen (Nación) esa relación así, muy directa con la gente. Y esto porque, porque yo he ido a unos encuentros interCIC que se han hecho en la Provincia de Córdoba en donde han venido representantes de todos los CIC de la provincia. Y en realidad las cosas que yo he sacado en claro por ahí, es que muchos de los Intendentes bajan el Proyecto CIC, como una forma de tener recursos para la Municipalidad, y después no le sirve a la gente sino que le sirve al Municipio como recurso. (...) Por eso es que por ahí, esta gente que viene de Nación, está teniendo ese cuidado ¿no?, de que realmente lo que se ofrece como financiamiento vaya a parar a la gente. Que no sea directamente beneficiado un funcionario, o su política sino que realmente las cosas sean para que beneficien a la gente de los barrios.” (Entrevista ECBA1)*

Aquí emerge con mucha evidencia el conflicto por la apropiación de los recursos y los réditos que pueda dar la implementación de un proyecto CIC, sobre todo en términos de política partidaria. A partir de allí se manifiesta la fuerte presencia, incluso territorial, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través precisamente del CDR y de los demás programas nacionales que se relacionan con él, por ejemplo el de Promotores Territoriales. Ya volveremos a este punto, mientras tanto destaquemos la referencia al CDR como que *“es una dependencia, no una dependencia, sino es el Ministerio de Desarrollo Social en Córdoba”*. La Coordinadora dice estar en permanente relación con este Centro, ya que: *“uno puede ir a consultarlo, puede canalizar a través de ellos los proyectos que tenga.”* No hay otros interlocutores, *“nosotros recurrimos a este directamente.” (Entrevista ECBA1)*

Por su parte la trabajadora social del CIC lo expresa de esta manera: *“tenemos esta relación permanente o sea que viste que el Centro de Referencia de Nación tiene una sede acá en Córdoba, que constantemente estamos teniendo contacto con ellos, porque yo lo que veo desde que ingresé que es en enero (2010) hasta ahora es como que es muy fluida la relación que tenemos con Nación (...) de acuerdo a la temática -eje, línea como le quieras decir- que se vaya abordando hay un referente como para tener en cuenta (...) y cuando hay digamos consultas sobre ese plan, programa vamos con él.” (Entrevista ECBA2)*

Cuando se consulta si conoce Promotores o Facilitadores de Nación que dependan del CDR y que se relacionen con el CIC, ella responde: *“no sé si con los CIC específicamente pero yo escuché esto de promotora pero es más bien acá, específicamente...”* Más adelante, cuando se aborde el funcionamiento de la Mesa de Gestión, se completa la referencia de esta entrevistada a las *“promotoras”* y comenta de la presencia de una de ellas en la Mesa, así como también que su trabajo *“es generar acciones a nivel comunitario”* en el barrio y que muchas de estas acciones, *“la mayoría”*, son llevadas al CIC. (Entrevista ECBA2)

Respecto de la coordinación de tareas con la Municipalidad, ella nos refiere que hay tensiones en esta relación debido a que la Secretaría de Participación Ciudadana, que nuclea a todos los CPC (Centros de Participación Comunal de la Municipalidad), *“...no está muy motivada con el tema de los centros comunitarios (se refiere a los CIC) ... en realidad bueno, porque hay internas políticas en la Secretaría de Desarrollo Social (de donde los CIC dependen), tiene un lineamiento político y los Centros de Participación Ciudadana (el nombre en realidad es Centros de Participación Comunal) responden a otra línea política, entonces por ahí eso no se articula porque las prioridades de uno no son las prioridades del otro. Es lo que yo les decía a las chicas eso se soluciona si la gente de abajo lo empieza a pedir (se refiere a la activación de la participación).”* (Entrevista ECBA2)

De hecho aclara que con los CPC, ni siquiera con el de Villa El Libertador (que es el más próximo) tienen una gran relación. La relación con la Municipalidad se da a través de la Secretaría de Desarrollo Social, de donde depende su Subdirección (la de Gestión Comunitaria), donde además tienen hace cuatro meses un nuevo Subdirector, el que según ella comenta es *“una persona más comprometida”*.

En cuanto a la articulación entre la Municipalidad y Nación, existe una *“articulación oficial, organizada, que se yo... Pero en realidad yo lo que veo es que, no hacen nada (Nación) sin consultarles a las Mesas de Gestión.”* (Entrevista ECBA1) Esto último tal vez sería una buena noticia si nos guiamos por el diseño de la política, pero si miramos en la implementación, al menos en este caso, hay que recordar los problemas de integración y participación de esta Mesa, los que se denunciaban e incluso reconocían, por parte de sus propios protagonistas.

La trabajadora social del CIC también refiere a la coordinación entre Municipio y Nación, y expresa que la Municipalidad tiene allí trabajando algunos de sus empleados – entre ellos la Coordinadora y ella misma-, además hace algunos esporádicos aportes al Centro de Salud, toma algunas iniciativas como la apertura del Jardín Maternal –de lo cual ya se ha dado cuenta en el apartado sobre tareas y actividades-, y alguna contribución con insumos para eventos particulares, como lo fue el loco en ocasión de la Jornada de Murales -de la cual también se dio cuenta más arriba-, o algún otro refrigerio. Ahora bien, cuando se le pregunta a través de qué medios se establece esta relación entre Municipalidad y Nación, y si ésta se hace a través del CIC, vale la pena reproducir esta parte de la entrevista:

“-No. (...) Y se da como en varias líneas, porque Nación busca tener esto, lo que yo te decía recién, esa mirada cara a cara con la Mesa de Gestión, es como que Nación envía al representante o al responsable del Proyecto CIC porque le gusta tener digamos esta visión bien cotidiana digamos de lo que es la Mesa de Gestión, pero a su vez sí, yo calculo que

existen estas instancias entre directivos o representantes de los otros estamentos de la Municipalidad (...) para cerrar los convenios sobre todo...

-¿Y la relación Municipio-Nación digamos pasa a través del CIC?

-No, ellos tienen su relación, un par de personas... no se como, no tengo idea mucho cómo es la...

-Pero a la hora de la gestión en el CIC digamos no hay un encuentro Municipio-Nación?

-Municipio-Nación no, a nivel CIC no, se manejan a otro nivel

-Bien

-Yo se que ponele los funcionarios dicen 'sí, nos vamos a Nación' y ellos tratan digamos, en sus viajes tratan las políticas a nivel municipal, en donde entrará el CIC calculo como política del estado municipal, pero no, nosotros saber bien no

-Ah, bien, ¿y ustedes, digo las tres que están acá trabajando en el CIC, suelen ser convocadas por la Municipalidad para este tipo de conversación o para reuniones con gente de Nación para esto de los convenios o demás?

-Generalmente es Nación la que convoca sobre todo a (dice el nombre propio de la Coordinadora) que es la Coordinadora (que hace poco estuvo en un encuentro nacional de de coordinadores de CIC). Ponele ayer fue el lanzamiento de este plan Primeros Años así que específicamente la convocaron a ella.

-Es un plan nacional?

-Sí un plan nacional. Yo no se si será que coincide de que hay mucha afinidad con los coordinadores del CIC por eso se tiene ese tipo de comunicación o no se si será...

-Que de repente ustedes lo saben antes que la Municipalidad digamos que las instancias oficiales...

-Sí, es la percepción que yo tengo, no se si será así, eso me parece que lo tendrías que hablar con (dice el nombre propio de la Coordinadora), por ahí ella a nivel gestión es como que ella lo tendría más presente

-Bien

-Pero no hay un espacio en donde... que digan sí, se juntan gente de Nación y Municipalidad como para pensar las políticas para implementar en el CIC, eso sí se que no hay." (Entrevista ECBA2)

Nótese como en un momento de la entrevista delega la responsabilidad de la gestión estratégica¹⁷³ del CIC en la persona de la Coordinadora, esto resulta obvio cuando señala: *"... es la percepción que yo tengo, no se si será así, eso me parece que lo tendrías que hablar con (dice el nombre propio de la Coordinadora), por ahí ella a nivel gestión es como que ella lo tendría más presente". (Entrevista ECBA2)*

También se le preguntó directamente cómo diría ella que es la relación entre la gestión del CIC y la de la Municipalidad, por un lado, y la del CIC con Nación, por el otro: *"...depende de... justo la gestión que nos toca atravesar a nivel Municipal, yo no tengo quejas, lo que se ha propuesto, lo que se ha pedido lo conseguimos. (...) Y con Nación lo mismo. Para mí este año fue muy positivo en cuanto a eso o sea..." (Entrevista ECBA2)*

Cabe destacar en este punto, como ya se hizo con anterioridad, que la actual gestión municipal, la del Intendente Daniel Giacomino, es afín a la política del Gobierno Nacional, apoyándose en esta jurisdicción no sólo políticamente sino también en cuanto a los recursos que son indispensables para administrar un municipio del tamaño de Córdoba Ciudad.

¹⁷³ Según Martínez Nogueira (op. cit. a:108) la gestión estratégica es precisamente la gestión de gobierno, y la diferencia de la gestión operativa.

No obstante lo que esta entrevistada dijo antes, ella igual señala: *“no podemos presentar algo a Nación sin proponerlo antes en la Municipalidad”*. Esto se relaciona con una aclaración que ella misma ya había hecho antes cuando se hablaba del control de tareas en el CIC, allí ella refirió que tanto en su caso como el de la Coordinadora, ellas son empleadas municipales, y como tales: *“damos cuenta digamos, (la Coordinadora del CIC) tiene que dar cuenta a nivel municipal de lo que se está haciendo ... es empleada municipal ... Ella tiene que dar cuenta al Secretario (de la Municipalidad) en este caso, el Subdirector (de la Municipalidad), de las cosas que nosotros pedimos a Nación ... Como que... no pedir permiso pero sí dar cuenta.”* (Entrevista ECBA2)

Respecto de la relación entre el área de Promoción y el Centro de Salud dentro del CIC, la trabajadora social de este último lo plantea como sigue: *“...el trabajo del Centro de Salud va por un lado... y lo que hace el resto del CIC va por otro”* (Entrevista ECBA3)

Y luego aclara: *“más allá de que en algún momento el Centro de Salud eh... bueno, de hecho quiere participar en el área de promoción, pero es como que... en esto hay como que algunas disputas... No te voy a decir que nos peleamos, pero está una disputa, el mismo hecho de poderes, como quién es el que dirige el CIC, si Salud o Promoción... y en esto viste es como que, nosotros tenemos una Dirección (en referencia al área de la Municipalidad) diferente, somos empleados municipales todos pero Direcciones diferente, con líneas y trabajo diferente, con horas diferentes, con modalidades diferentes (...) esos contactos tienen que ver con choques, como que se dificulta mucho la relación entre las dos Direcciones, lo que tiene que ver con Salud y lo que tiene que ver con Promoción. (...) como que... si Salud quiere organizar alguna actividad es como que le tiene que pedir permiso a Promoción... en algún sentido se termina entendiendo. Y por ahí nosotros no sabemos cómo sale, qué hace Promoción.”* (Entrevista ECBA3)

Esta entrevistada da el ejemplo de los bolsones de alimento de los cuales dispone la Dirección de Desarrollo Social, entonces cuando se detecta alguna familia con esta necesidad, en vez de pedir directamente al área de Promoción del CIC, se prefiere llamar directamente a la Dirección porque así, si está el recurso, existen más posibilidades de gestionarlo y que llegue al Centro de Salud.

Otra cuestión que también se plantea, es la de la apropiación de estos espacios por parte de los intereses de la política partidaria: *“...también, cuestiones políticas partidarias, que en esto por ahí trabajar Salud con Promoción así dentro de lo que es el CIC también uno valora las situaciones que tienen que ver más con lo partidario, con lo que viste uno no termina de acordar... yo me he sentido en algún momento en cosas que he participado (con Promoción) como que estaba adoctrinando a la gente y en realidad viste... no es la función como persona ni como trabajadora social ni como empleada municipal de ir a recibir un adoctrinamiento, ni a convocar a que participe la comunidad a ser adoctrinada, ¿se entiende lo que digo?”* (Entrevista ECBA3)

Este testimonio se está refiriendo concretamente a lo que espera Nación que se haga: *“yo no estoy diciendo que lo hagan adrede, yo creo que es parte de un programa que se pretende desarrollar, el tema es que se lo ve desde este otro lado como eso. Al menos viste, es mi parecer y el de muchos profesionales que trabajan (acá)... y eso también explicaría un poco la, la resistencia. Claro, y eso también es resistido.”* (Entrevista ECBA3)

En otro momento de la entrevista se le pregunta a esta trabajadora social si entre el Centro de Salud y algún organismo del Gobierno Nacional existe algún tipo de relación a nivel del trabajo de gestión para el CIC y la respuesta fue negativa.

De lo anterior emerge con claridad como en este caso el CIC es espacio de disputas de índole político-partidario, utilizado entonces como plataforma a través de la cual muchas veces se intenta llegar políticamente a la comunidad con la que se está trabajando. Desde esta perspectiva, se podría decir que si bien la gente es activada para participar, el sentido de esa participación está sesgado hacia una opción política en particular. Otra vez se reciente la autonomía y el pretendido empoderamiento que supone esta política pública en su diseño.

7.3.4.- La Mesa de Gestión: del deber ser, al ser de la política pública

Comencemos aquí también con los comentarios aportados por el Facilitador de Nación, cuando se refiere a cómo funcionan los CIC y al papel clave que desarrolla la Mesa de Gestión dentro de los mismos, ya que cada Mesa establece su modo de funcionamiento: "... el CIC, cada Mesa de Gestión decide las actividades, los horarios, el funcionamiento de los espacios..." (Entrevista ECBA4)

Y cuando se pregunta si creía que el Proyecto CIC llegó para quedarse respondió: *"Y justamente porque la lógica es, la estructura edilicia está y hay que mantener la participación y... una vez que se instala una Mesa de Gestión y se instala con fuerza y con capacidad, el Intendente va a pasar y va a venir otro de distinto signo o del mismo pero la Mesa de Gestión no se va a poder tocar porque se ha instalado de tal forma en la comunidad, a través de actividades y de, y de... no solamente de actividades concretas sino el peso social que significa una mesa de gestión representativa de todos los actores sociales del territorio, más de territorios chicos porque bueno acá estamos en la Capital que es muy grande pero en lugares muy chicos de menos de mil habitantes la Mesa de Gestión es un impacto político y social muy grande y es muy difícil después venir, que venga el Intendente y diga 'bueno, listo, acá cerramos con llave', va a tener un problema con la mitad de la comunidad, entonces una vez que se instala la Mesa de Gestión y que se instala con fuerza y capacidad y bueno, eso va a perdurar en el tiempo, el único que puede llegar a hacer que eso deje de funcionar es la comunidad misma, cuando deje de participar".* (Entrevista ECBA4)

Ahora bien, dando cuenta de las tensiones entre deber ser –diseño- e implementación –ser de la política-, la Mesa de Gestión es el mecanismo a través del cual el Ministerio de Desarrollo Social podría llegar a forzar su presencia en el territorio, porque ese mecanismo es el de un trueque, si el Intendente o Jefe de Comuna espera una mayor y más fructífera relación con el Gobierno Nacional tiene que abrir la Mesa de Gestión a la participación. El testimonio en este sentido es descarnado:

"...la Mesa de Gestión y la participación es la zanahoria que nosotros le ponemos al Jefe de Comuna para que abra, ¿vos querés más cosas, querés que el CIC siga desarrollándose, es más, querés más inversiones? Bueno abrí la participación, abrí la participación, porque si vos cerrás la participación hasta acá ha llegado la sociedad con (el Ministerio)" (Entrevista ECBA4)

La cuestión es –o sigue siendo porque ya se señaló en el apartado anterior- quién se apropia de la Mesa de Gestión, es decir qué actor logra constituirse en árbitro de esa participación, porque en definitiva, quien logre controlar la Mesa de Gestión, logra el control del CIC, de los recursos y, finalmente, del territorio donde está enclavado.

El trabajo de Rovere (op. cit.:9) elaborado sobre este CIC, registra lo que sigue: *“en el espacio del CIC, las relaciones se ven impregnadas por la apropiación y negociación del espacio público por parte de los diferentes actores, disputándose bienes y recursos desde lo simbólico y material.”*

Fijémonos por ejemplo cómo comenta el Facilitador de Nación la operatoria de los agentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación respecto de las Mesas de Gestión de los CIC: *“La gente del proyecto CIC, de Buenos Aires visita, tiene dividido también la, la Provincia, el país y hace visita mensuales directamente desde Buenos Aires vienen y se juntan, coordinan con nosotros, con Córdoba, y se organizan reuniones de Mesa de Gestión extraordinarias, especiales, donde vienen los compañeros de Buenos Aires y toman, relevan y toman directamente situaciones que le plantea la Mesa de Gestión y se resuelven directamente en Buenos Aires.”* (Entrevista ECBA4)

Nótese otra vez la utilización de la palabra “compañeros”, y la referencia a que las situaciones *“se resuelven directamente en Buenos Aires.”* Aunque en otro momento de la entrevista refiere a que es la Mesa de Gestión la que decide dónde plantear las problemáticas: *“lo puede plantear en la Provincia, lo puede plantear en la Municipalidad o lo puede plantear, si es ámbito nuestro lo planteamos nosotros”* (ECBA4); lo cierto -podríamos acotar-, es que es dable pensar que tanto el planteo como la resolución vendrá del actor con más fuerza para imponer sus decisiones, y ese actor es el que más recursos controle, dentro y fuera del CIC.

Respecto del papel que juegan en la Mesa de Gestión los agentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como ser el caso del programa al que él mismo pertenece, el de los Promotores Territoriales: *“...lo que hacemos nosotros justamente porque participamos en algunas reuniones de Mesa de Gestión y la gente, los vecinos que participan en la Mesa nos plantean ‘bueno, tenemos este problema, qué se puede hacer’. Nosotros volvemos si es que tenemos los programas en el CDR y vemos cómo se pueden implementar.”* (Entrevista ECBA4)

Y en cuanto al papel de los que se denomina “los proyecto CIC”, que son los que vienen directamente de Buenos Aires, de la sede del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: *“Se sientan con la Mesa de Gestión y la Mesa de Gestión dice ‘Mirá, todo lo que ustedes dijeron que iba a venir no vino, o la plata que le bajaron a la Municipalidad, puso la mitad...’ (El agente) toma debida nota, se junta con la Municipalidad y ahí discute con la Municipalidad qué pasó con eso que se le bajaron los fondos, y además se le puede plantear ‘bueno mirá y además tenemos este proyecto para hacer tal cosa, que te parece’. Y hay cosas que la gente esta de Buenos Aires nos dice ‘bueno chicos, ustedes desde Córdoba síganlo’ o, se lo llevan a Buenos Aires y lo ejecutan, lo empiezan a trabajar allá (...). Ellos vienen y lo trasladan directamente al Ministerio.”* (Entrevista ECBA4)

Cuando se pregunta quiénes tienen que integrar la Mesa de Gestión se responde: *“En términos generales (...) El único que está como digamos las normas del convenio que tiene que estar es el Promotor, si hay Promotor territorial, el Promotor tiene que estar*

(...)Tiene que estar, si hay, puede no haber en ese lugar un Promotor, pero si hay tiene que estar en la Mesa. El resto es en términos generales, son las... las organizaciones libres del pueblo pueden estar. (...) Se las convoca, claro, claro, entonces es todo un trabajo después abrir la Mesa de Gestión, lo que nosotros le llamamos Mesas de Gestiones cerradas, donde el Intendente ha cerrado sobre sí mismo y sobre su propia estructura la Mesa de Gestión y no está abierta a la comunidad rompiendo el espíritu de la Mesa de Gestión y del CIC. Bueno, eso se va apretando y se va trabajando con mucha muñeca y con mucho cuidado porque, también es cierto, nosotros hicimos un CIC, al Intendente lo votó la gente. Nosotros podemos tener todo el gusto del mundo en que la 'doña Ramona' esté sentada ahí con su (no se entiende esto último) ahora, el Intendente no quiere y es un problema, nosotros no podemos, nosotros vamos a hacer todo lo posible para que doña Ramona esté sentada ahí, pero no podemos obligarlo al Intendente tampoco.” (Entrevista ECBA4)

De estos últimos testimonios emerge cómo la Mesa de Gestión, clave para la gestión del CIC, termina siendo una suerte de botín de guerra para quien pueda echarle mano y controlarla; esto vale, en principio, para cualquiera de los tres niveles de gobierno implicados: Nación, Provincia o Municipio, e incluso, se presta también a la manipulación, vía alianza o ingerencia en alguno de esos tres, de algún actor social del territorio o externo a él pero con intenciones de penetrarlo. Esto último escapa definitivamente al análisis pero puede ser planteado de modo hipotético.

Ahora bien, qué pasa en el supuesto de que no se logre constituir la Mesa de Gestión: *“No, no, Mesa de Gestión tiene que haber, tiene que haber aunque sea chica pero tiene que haber, si no hay bueno, se trabaja con... con el Presidente de Comuna o con el Intendente porque no hay... y tiene que haber y hay que convocar (...) Y claro, no se le va a dar un peso más (al Intendente), ni se invierte más en ese CIC si no hay Mesa de Gestión. Eso es lo que yo te decía que los Intendentes y los Jefes de Comuna han entendido que si abren la participación abren también las posibilidades de trabajo con el Ministerio, si cierran la participación, cierran las posibilidades de trabajo con el Ministerio... lógica que al principio no era así, ellos (los jefes de gobierno local) apenas tuvieron el CIC lo quisieron cerrar y vieron que cerrándolo era malo, era malo para ellos en la lógica que tiene este Ministerio.” (Entrevista ECBA4)*

Es oportuno aclarar que el entrevistado parece realmente convencido de las posibilidades a la participación que abre la Mesa de Gestión y el CIC en sí mismo pues en un momento dice –y es importante reproducirlo en sus palabras–:

“(El CIC) es de la comunidad, digamos el CIC es para la comunidad (...)El equipamiento sigue bajando siempre y cuando se sigan haciendo proyectos y tenga vida esa Mesa de Gestión

-Y... eso te iba a preguntar, la relación con el CIC y el Ministerio de Desarrollo Social es vía el CDR?

-Es vía Mesa de Gestión.

-La Mesa de Gestión...

-Claro. El Coordinador lo pone el Intendente, el Jefe de Comuna, el Coordinador participa de la Mesa de Gestión normalmente y la Mesa de Gestión nosotros intentamos que no quede a la buena de Dios y una cuestión también de persona decente ¿no? Y tratamos de estar en contacto con todos los CIC en la Provincia, casi 40.

-Cuando vos decís ‘nosotros’ decís los Facilitadores?

-No, no, no, el CDR. Cuando digo ‘nosotros’ digo el Ministerio.” (Entrevista ECBA4)

Más allá de estas declaraciones, lo que aparentemente no parece reconocerse es que aún sin malas intenciones, y de acuerdo con lo observado, la participación puede ser manipulada –por ejemplo- por los actores de la política partidaria y la gente, el vecino, termina siendo más bien una marioneta, antes que un ciudadano empoderado, capaz de ejercer libremente sus derechos.

Aunque en otra parte de la entrevista el mismo Facilitador reconoce al menos parte de esta complejidad: “... *es que los CIC, justamente, una de las cosas que genera el CIC es mucha tensión en el territorio porque el CIC convoca a actores sociales de los territorios que hasta ese momento estaban probablemente enfrentados...*” (Entrevista ECBA4)

Y entrando al caso concreto del CIC de Barrio Cabildo, la trabajadora social del mismo explicó que llevan un registro de las reuniones de la Mesa de Gestión desde que se instituyó como espacio, esto se hizo según ella entre el 2007 y el 2008, o sea, “*desde el origen (del CIC) la Mesa de Gestión funciona.*” (Entrevista ECBA2)

En lo que sigue, se reproducen los dichos de la Coordinadora en relación a la conformación, funcionamiento e integración de la Mesa de Gestión en este CIC de Barrio Cabildo. Ella nos cuenta que cuando llegó al CIC (mayo de 2009), la Mesa ya estaba funcionando pero eran sólo dos o tres señoras las que la integraban, así como también da cuenta justamente de las tensiones en el territorio, presentes ya desde ese momento inaugural:

“Bueno esta etapa constructiva estuvo durante esa gestión (se refiere a la Intendencia de Luis Juez), los CIC se hicieron, se terminaron, y después se empezó a conformar lo que fue la Mesa de Gestión. En sus comienzos, yo leo las actas del principio, se convocó a distintas organizaciones, instituciones y al principio fue bastante discutida la cosa estemm... la gente acá peleaba bastante; y peleaba creo que mucho por el tema de quien conducía, quien se apropiaba del espacio físico entonces hubo bastantes peleas entre el Centro Vecinal, la gente del barrio, estemm... participaba un dispensario acá de ampliación (se refiere al Barrio Cabildo Anexo) que ahora ya no viene, articulamos con él pero ya no viene a la Mesa de Gestión. Y bueno yo, en esta gestión de Giacomino, lo que se termina de comprar es todo lo que es el equipamiento para el CIC. Y junto con el equipamiento vengo yo (risas), que no trabajaba en esta parte de la ciudad...” (Entrevista ECBA1)

Cabe destacar -como se explicitó más arriba- que los problemas con el Centro Vecinal no se resolvieron y de hecho las tensiones políticas partidarias siguen existiendo con esa organización. También se registra aquí, nuevamente, la cuestión de quién se apropia de los recursos del CIC, empezando por el uso mismo del espacio físico. En el caso de la falta de participación del Centro Vecinal, el Facilitador de Nación también da cuenta de esta situación y las implicancias que esto tiene para el funcionamiento de la Mesa de Gestión, haciendo de hecho una suerte de crítica a los responsables de esa Mesa:

“Ya eso de por sí es un, una cosa normal, que el Centro Vecinal que está al lado no participe de la Mesa de Gestión es un problema. Es cierto que el centro vecinal tiene

diferencias políticas; ahora, es un problema también de la Mesa de Gestión no poder convocarlos o convocar a alguna de sus áreas a que participe...” (Entrevista ECBA4)

La Coordinadora del CIC explica cómo fue evolucionando la situación con la Mesa de Gestión a lo largo del tiempo:

“Nosotros tenemos ahora un reglamento que lo hemos ido elaborando con la gente de la Mesa de Gestión; o sea, no hay un reglamento fijo, lo que dice el programa CIC, es que en la Mesa de Gestión estarán las organizaciones de la sociedad civil, formales y no formales, estarán asociaciones ehhs vecinos. Hemos tratado nosotros que la Mesa de Gestión esté formada por vecinos que sean representativos, de algún grupo. Tenemos por ejemplo, lo que es el Centro de Jubilados, y tenemos representantes del Centro de Jubilados dentro de la Mesa de Gestión. (...) Tenemos... hay una copa de leche acá en la zona, donde hay un grupo de mujeres jóvenes que están participando acá dentro también del armado de un proyecto de un Centro de Salud Infantil (se refiere en realidad al Centro de Desarrollo Infantil). Ese grupo de mujeres también tiene un representante en la Mesa de Gestión; del Centro Vecinal debería venir algún representante. No están viniendo, del Centro de Salud también, (y tampoco están viniendo) de la escuela de enfrente (Municipal), nosotros hemos invitado a la institución la cual está participando (pero) la directora no está participando de la Mesa de Gestión. Ehhs viene el Centro Vecinal de la Villa El Libertador, vienen de una fundación que se llama Volver a Nacer que el representante está trabajando en toda la temática de las drogas y todo eso; y vienen también vecinos que están trabajando en el CIC con algún grupo de personas. Por ejemplo XX¹⁷⁴ está trabajando acá adentro lo que es la alfabetización, y también lo que es el taller de cerámica fría que trabaja con niños. Ella da el taller y trabaja con una parte de la comunidad, viene a la Mesa de Gestión.” (Entrevista ECBA1)

Según este testimonio, la gente que participa de la Mesa de Gestión lo hace en carácter permanente, *“son representantes fijos (...) Siempre vienen los mismos, por ahí hay más participación y por ahí hay menos participación (...) la participación es abierta y es... el reglamento lo que dice es que las personas que pueden decidir o votar cuando hay que hacerlo, tienen que tener una trayectoria dentro de la Mesa, y por lo menos no haber faltado en las últimas 3 reuniones de Mesa de Gestión para poder votar sobre una temática específica; es decir que hayan estado, que hayan sido parte de la discusión, que la están siguiendo... haciendo el seguimiento de lo que venimos trabajando y que entonces puedan participar de la votación. Y para entrar, para ingresar a la Mesa, lo que necesitan es ser representantes de algún grupo de personas y que ese grupo de personas lo designen como representante. De ese modo pueden ingresar a la Mesa, es un organismo abierto. (...) Nos reunimos todos los martes, a las cinco de la tarde. Y ahí tratamos todos los temas, digamos, sobre los que venimos trabajando” (Entrevista ECBA1)*

¹⁷⁴ En este punto menciona a una persona que es maestra jubilada y a quien procuramos entrevistar pero finalmente fue imposible coordinar el encuentro. Varias veces se la contactó, e incluso fuimos hasta su casa pero nunca resultaba oportuno para ella el momento. El interés en conversar con esta persona era porque no sólo desempeñaba varias actividades en el CIC y participaba de la Mesa de Gestión, sino que en varias ocasiones, mientras se estaba participando como observador de estas reuniones, ella se acercaba para hacer algún comentario, aportando información extra, pero también manifestando descontento respecto de alguna cuestión o de la persona que la proponía o de la acción misma. Era curioso porque esto sucedía mientras la otra o las otras personas hablaban, en esta situación ella se acercaba para esgrimir algún comentario o argumento en contra.

La trabajadora social del CIC lo explica en estos términos: *“Generalmente somos los mismos siempre, hay veces que hay gente que se aleja por motivos personales, porque eso es lo que tiene la Mesa de Gestión, es como... si bien tiene... participación constante pero cuando tiene, cuando a alguna persona le pasa algo familiar deja de participar; eso es lo que nosotros hemos podido ver a lo largo de este año, por cuestiones personales dejan de participar, después vuelven o sea, no es que se van por diferencias... (no termina la frase) hay, están las constantes digamos que es (nombra dos personas por sus nombres propios), pero siempre va habiendo gente nueva (...) que son todas mujeres (...) había un hombre que era un pastor de acá de Villa El Libertador¹⁷⁵ pero después dejó de venir, pero sí somos siempre mujeres.”* (Entrevista ECBA2)

De acuerdo con lo observado, las mujeres que participaban de las reuniones de esta Mesa en realidad no parecían representar a ninguna agrupación, al menos no de manera manifiesta, más bien parecían vecinas de la zona que realizaban alguna actividad en el CIC o traían a sus niños a hacerla. La trabajadora social lo dice del siguiente modo: *“vecinos que participan de alguna manera en algún tipo de actividad en el CIC. O sea son vecinos... son vecinos que están incorporados en la dinámica del CIC.”* (Entrevista ECBA2)

En cuanto a la participación del Centro de Salud del CIC en la Mesa de Gestión, la trabajadora social del CIC nos dice: *“En realidad lo que manda el Proyecto CIC es que haya una articulación permanente entre lo que es Salud y la cultura digamos la Promoción Social (...) Particularmente en este CIC es como que estamos reconstruyendo la relación, hubo una etapa de este año donde se cortó la relación entre Salud y Desarrollo social (se refiere a las Secretarías de la Municipalidad), así que conjuntamente no estamos generando actividades, como que estamos en este tratar de arreglar, reconstruir digamos los lazos (además) Salud (se refiere al Centro de Salud específicamente) no tiene las condiciones adecuadas a nivel de personal para participar en la Mesa de Gestión que generalmente la hacemos a la tarde, ellos pertenecen a la Dirección de Salud, entonces en Salud no le reconocen el hacer horas extras o participar en contra turnos digamos (...) Entonces ese tipo de actividades no es reconocida por la Dirección entonces ellos no quieren participar hasta que no les den las condiciones adecuadas.”* (Entrevista ECBA2)

Así, a las tensiones entre la Secretaría de Desarrollo Social (de donde dependen los CIC) y la Secretaría de Participación Ciudadana (de donde dependen los CPC) de las que daba cuenta la Coordinadora del CIC, se suma esta nueva situación de tensión política entre la primera, y la Secretaría de Salud Municipal.

La trabajadora social del Centro de Salud cuando se le pregunta por la participación de éste en la Mesa de Gestión, contesta: *“Bueno, eso se nos dificulta bastante por el tema de los horarios. Digamos que nuestra franja horaria para trabajar es de 07:30 a 14:30 y por ahí en el área de Promoción en la Mesa de Gestión tiene reuniones que son a la tarde, eso nos significa cambiar horario, justificar por qué, justificarlo con un proyecto, las más de las veces no nos autorizan, no son horas extras que nos devuelvan porque ni siquiera es que nos paguen (...) Como que significa trabajar extra sin ningún tipo de aval, que a veces por... no sé, que cada vez que te golpeaste el seguro no te cubre (...) Estás trabajando y la*

¹⁷⁵ La coordinadora también hace esta referencia cuando enumera los participantes de la Mesa de Gestión. Según entendemos sería el representante de la fundación Volver a Nacer. De igual modo, para fin de año que es cuando se entrevistó a la trabajadora social del CIC, esta persona ya no estaba participando de la Mesa.

invisibilidad del trabajo que se desarrolla, entonces uno empieza a decir ‘¿vale la pena que participe con la comunidad, con mi trabajo, el compromiso...?’ y terminás diciendo ‘soy un empleado, nada más’. Yo en algún momento participaba, me he comprometido digamos, pero bueno, en otro momento dije ‘no, hasta acá puedo’” (Entrevista ECBA3)

En otro momento la trabajadora social del Centro de Salud menciona que cuando preguntan por alguna actividad que está haciendo el área de Promoción, le responden que tienen que participar de la Mesa de Gestión, y así la discusión se torna circular. De igual modo, según manifestó, recientemente habían acordado hacer al menos una vez al mes la reunión de la Mesa por la mañana así podría participar el Centro de Salud. En ese sentido cabe destacar que hasta la última visita de esta tesista a ese CIC –en julio de 2011-, y por lo que se pudo averiguar, esto no había sido concretado.

Dados los comentarios anteriores, se preguntó a la trabajadora social del Centro de Salud si le parecía importante que hubiera trabajo conjunto entre éste y el área de Promoción del CIC: *“A mí me parece que sí, que estaría bueno poderlo hacer, pero... este año al menos no se ha podido (...) La experiencia del otro CIC (no aclara puntualmente cuál pero es uno de los dos restantes en la Ciudad) y lo que conozco del otro CIC también se dificulta muchísimo el trabajo. Yo creo que no hay interés ni de un lado ni del otro (se refiere a las áreas de Promoción y al Centro de Salud) a que podamos (trabajar en conjunto.)”* (Entrevista ECBA3)

También se le preguntó si se le ocurría alguna estrategia de trabajo conjunto: *“No se me ocurre en este momento la verdad... Me parece que... tener más instancias de diálogo o de reunión entre las dos áreas, al menos de la Dirección de las dos áreas. Ya sea acá en el CIC, ya sea más arriba (en relación al nivel jerárquico).”* (Entrevista ECBA3)

En cuanto a la participación de otros actores en la Mesa de Gestión, se preguntó específicamente por ejemplo por el Programa de Promotores de Nación, y se nos respondió que hay una mujer –que de la observación directa surge como una mujer muy joven y madre de numerosos niños- que es Promotora de Nación y también vecina del barrio y, de hecho, después se supo, que trabajaba políticamente –en términos de política partidaria- en ese territorio.

No obstante esto último que fue una averiguación posterior y a partir de indagaciones que se hicieron con referentes políticos del barrio, lo que la trabajadora social del CIC nos refirió respecto de esta persona es lo que sigue:

*“-XX (dice su nombre propio) es Promotora de Nación y ella hace su trabajo digamos en el barrio pero a su vez tiene un Promotor encargado que es XX¹⁷⁶ (dice su nombre propio) la función que tiene (esta Promotora) es conocer, cómo explicarte, está el promotor que a su vez tiene promotoras más en los barrios digamos (...) Y tiene varias... (su trabajo) es como lo comunitario en sí, tratar de generar acciones a nivel comunitario
-¿Y algunas de estas acciones se llevan a cabo en el CIC o no...?
-Y la mayoría, ponele la XX (dice un nombre propio) es la promotora del Banquito de la Buena Fe que es un Programa a nivel Nación¹⁷⁷ que se hace acá en el CIC; a nivel niñez también querían hacer como actividades para los niños me parece, pero así como vos me*

¹⁷⁶ Cabe aclarar que contactamos a esta persona para procurar hacerle una entrevista pero él nos derivó al Facilitador de Nación, que es nuestro ECBA4, cuya voz se presenta en este estudio.

¹⁷⁷ Este Programa ya fue referenciado cuando expusimos las tareas y actividades que se desarrollan en el CIC.

decís de Promotores así específicamente que participen en la Mesa de Gestión no..., en este caso digamos XX participa por su cuenta en la Mesa de Gestión

-Y a su vez es Promotora

-Promotora de Nación y hace algunas actividades comunitarias que las trae a veces al CIC (...) A ella le pagan una beca, le paga el CDR una beca.” (Entrevista ECBA2)

Aunque después aclara: “Lo que sí Nación tiene mucha incidencia permanente en lo que es la vida de la Mesa ellos tienen... cada dos meses se reúnen con la Mesa porque hay una encargada a nivel Nación del Proyecto CIC (que está en el Ministerio de Desarrollo Social), entonces viene se reúne con la Mesa, es como que Nación le da mucha importancia a la Mesa de Gestión.” (Entrevista ECBA2)

En cuánto al mecanismo de funcionamiento de la Mesa para poder gestionar lo que ocurre en el CIC: “Eso tiene como una organización y es que la gente que quiera dar un taller de capacitación o lo que sea que quiera hacer acá, tiene que venir a la Mesa de Gestión, presentar su proyectito de que es lo que quiere hacer, y la Mesa de Gestión evalúa si eso es viable o no es viable, de acuerdo a si consideran que le sirve al barrio, si tiene que ver con lo que se está trabajando, si tiene que ver con lo que uno acepta de inquietudes en la zona y de acuerdo a eso, se les presta el espacio físico; y también tienen ahí como unas normas de convivencia que el que viene, tiene que respetar. Reglas como el cuidado del espacio físico, el ser responsable de los niños que vienen y que estén a cargo... de que tiene que cumplir con ciertas normas de conducta y que se yo... lo han elaborado (se refiere al reglamento) la gente de la Mesa también. (...) Y después, nosotros (se refiere a ella y la trabajadora social del CIC) desde la tarea que a nosotros nos toca, es tratar de ir haciendo que la mesa participe de la generación de los proyectos que se desarrollen dentro del CIC. Un poco que nosotros los impulsamos y tratamos de que ellos vayan sumándose, porque bueno ellos acá, no yo, pero XX (la trabajadora social) que es la técnica que tenemos, este....-interrupción entró alguien- bueno vamos tratando de ir elaborando proyectos para ir canalizando las necesidades que tiene la gente del barrio.” (Entrevista ECBA1)

En esta última afirmación emerge claramente lo que ya habíamos destacado en el apartado anterior, y es que si bien se supone que los proyectos deben ser generados por los integrantes de la Mesa de Gestión, lo que en realidad ocurre es que estos son elaborados e impulsados por la Coordinadora y la trabajadora social, para que luego la gente se sume. Queda claro entonces que la aspiración es gestionar vía un modelo “bottom up”, pero en la práctica esto no se cumple, y la Mesa sigue funcionando con una lógica de “arriba hacia abajo”, encarnándose “el arriba” más inmediato en las responsables de la gestión social del CIC, las que tienen sus propias ideas de cómo se tienen que hacer las cosas, a quién hay que pedir los recursos para hacerlas, y a quiénes hay que rendir cuentas por ello.

Por eso, si bien el Facilitador de Nación sostenía que la Mesa de Gestión es el “corazón de un CIC”, y por tanto su principal fortaleza, reconoció también que su funcionamiento depende de cuáles son las condiciones que haya en cada CIC, y esto nos lleva al enfoque de la heterogeneidad que planteábamos ya desde el inicio de este trabajo, el que en palabras de Martínez Nogueira (op. cit. a:4) nos hacía ver la importancia de partir: “del reconocimiento de lo social como un universo de fenómenos, procesos y situaciones complejo; donde la intervención sobre lo social debe fundarse en evaluaciones que atiendan a lo específico de cada proceso y de cada situación, reconociendo la heterogeneidad de lo social, y por tanto de la gerencia de estos procesos.”

Al final de la entrevista se le preguntó a este Facilitador cuál era la debilidad central del esquema de funcionamiento de un CIC, curiosamente responde diciendo que es justamente el modo en que está pensado su funcionamiento: *“Y la principal debilidad justamente es la misma, es la diversidad y la posibilidad de manejar el nivel de tensiones y de intereses a veces contrapuestos en el mismo espacio, eso es lo que la puede potenciar y hacer... generar... actividades y tener un peso social muy grande y a su vez es lo que la puede reventar... las tensiones que genera semejante diversidad territorial en una sola Mesa (de Gestión)”*. (Entrevista ECBA4)

Cuadro N° 3: Dependencias para el control de tareas y coordinación interinstitucional CIC CBA

Dependencias CIC CBA – CBA	Nación	Provincia	Municipio
<i>Coordinación CIC (Área Promoción Social) *</i>	MDS/CDR		-Secretaría de Desarrollo Social -Subdirección de Gestión Comunitaria
<i>Colaboradores Área Promoción Social*</i>	MDS/CDR		-Secretaría de Desarrollo Social -Subdirección de Gestión Comunitaria
<i>Centro de Salud CIC</i>			-Secretaría de Salud -Dirección de Atención Primaria de la Salud
<i>Trabajadores Centro de Salud CIC</i>			-Secretaría de Salud -Dirección de Atención Primaria de la Salud
<i>Promotores, Facilitadores y “Proyectos” CIC*</i>	MDS/CDR		
<i>Talleristas</i>			Coordinación CIC (Mesa de Gestión)
<i>Docentes</i>			Secretaría de Educación

Referencia: Participa Mesa de Gestión*

Fuente: Elaboración propia.

7.4.- Reflexiones finales sobre el análisis del CIC de Barrio Cabildo

En cuanto a la población privilegiada en este análisis, **la niñez**, este CIC ha demostrado tener algunas actividades en marcha, y sobre todo proyectos a futuro en términos de poder ofrecer más y mejores instancias en cuanto a la prestación de servicios y un mayor involucramiento por parte de estos potenciales beneficiarios en las actividades que allí se emprendan.

Son ejemplos de lo anterior la idea de instalar un Centro de Desarrollo Infantil; la participación de agentes del CIC en las reuniones tendientes a conformar el Consejo Comunitario del Niño, Niña y Adolescente; así como también la preocupación e incipiente

puesta en marcha de tareas y actividades orientadas a captar el interés de los adolescentes y jóvenes, sobre todo para ofrecerles un lugar de contención, de aprendizaje en oficios y propuestas artísticas. Además, la participación mayoritaria de mujeres con niños en las actividades del CIC, podría funcionar a la vez como estrategia e incentivo a la ampliación de la participación tanto de unas como otros.

Básicamente, la mayor inquietud por dar vida a estas iniciativas parece venir del área de Promoción Social del CIC; no obstante ello, el Centro de Salud tiene algunos programas apuntados especialmente a la atención de esta población, y una percepción creciente de que entre ellos hay un problema que urge atender, el de la discapacidad, su tratamiento, contención e integración social.

En cuanto al análisis de nuestras tres dimensiones, y comenzando por **la naturaleza de las tareas**, y ateniéndonos a la clasificación presentada en nuestro marco de referencia, este caso podría encuadrarse en las del **tipo: a) homogeneidad** de las tareas, con elevada formalización, programabilidad, y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos.

La segunda dimensión explicitada, **la interacción con los destinatarios de esa acción y la incidencia de su participación**, se tipificaría en la: **b) interacción media o alta** con el receptor, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción.

Lo anterior, siempre siguiendo la tipología de programa social y condiciones de implementación presentada por Martínez Nogueira (op. cit. a), dejaría a nuestro caso en lo que él denomina como de **segundo tipo** (Tipo II) y llama: **“Servicios sociales profesionales”**.

Según lo describe el autor (op. cit.:86-87), este tipo de programa social opera bajo el **supuesto** de que se dispone de una comprensión clara de las relaciones de causa-efecto operantes, y de la situación y necesidades del receptor. Por tanto, las **actividades** se despliegan en un medio técnico relativamente cristalizado, con estructuras, cargos y responsabilidades establecidos, pero las consecuencias de los servicios prestados o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad que permite el contexto social. Además, *“su ejecución da lugar al despliegue de discrecionalidad por parte de operadores que desempeñan este papel por su dominio de conocimientos disciplinarios específicos, por el ejercicio de una profesión o por la socialización en contextos de prácticas y valores institucionalizados.”*

Este tipo de programa suele tener **impacto** redistributivo, que en el sentido en que lo toma Martínez Nogueira (op. cit. a:87) implica que los receptores no se hacen cargo en forma directa y plena de los costos. Siguiendo a ese autor, un ejemplo lo proporciona la escuela, o en este caso los servicios relacionados con la educación que allí se proveen, donde los alumnos son aceptados dependiendo de su edad y trayectoria escolar previa, los planes de estudio están preestablecidos y responden a una programación. Otro ejemplo son los programas sanitarios de carácter asistencial que mediante diversas tecnologías procuran prevenir, preservar o retardar el deterioro del bienestar personal y de la salud de los beneficiarios, aquí se encuentran los centros de salud que podrían anticipar situaciones a enfrentar como consecuencia de la demanda espontánea que atienden.

Lo relevante de los ejemplos señalados en relación a este caso es que: *“en ambos ejemplos, la asistencia del alumno o del sujeto en tratamiento no implica participación en el diseño de la intervención. Su papel es pasivo, constituye el material procesado y su relación con el operador asimétrica. En dichos casos, el poder permanece en la organización, pues esta controla la información, el conocimiento y los recursos. Otros programas semejantes son los de capacitación laboral o de educación de adultos.”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:87-88)

Aquí se definen los servicios que se van a ofrecer, las capacidades existentes para suministrarlos y hasta los productos. La gestión puede ser conducida centralmente pero se necesita de la **delegación en el nivel operativo** para atender las especificidades de la población de beneficiarios. *“Dado el margen de discrecionalidad del operador, es preciso **definir niveles de supervisión** para verificar la correspondencia entre actividades y previsiones organizacionales, crear mecanismos para la coordinación horizontal y determinar criterios para evaluar el desempeño.”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:88)

En este esquema de gestión, es más importante contar con estructuras operativas estandarizadas que con procedimientos operativos estandarizados. *“(...) **la participación dentro de las instituciones prestadoras del servicio (es) un requisito funcional para construir la identidad institucional, socializar la información y disminuir los costos de coordinación. Las distintas formas de participación de los receptores pueden facilitar la estimación de la demanda, reducir la incertidumbre en la operación y promover ámbitos de actuación más aceptables y eficientes.**”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:88-89)

Muy relevante para el caso analizado, es lo que Abbott, 1998 (en Martínez Nogueira, op. cit. a:89) expone al final de la caracterización de este tipo de programa social y que refiere a que *“estas organizaciones **enfrentan múltiples tensiones**, lo que hace que sus responsables deban actuar como mediadores entre las expectativas de las instancias que definen las políticas y proveen los recursos (...), las reivindicaciones de autonomía de los operadores y las demandas de la población servida.”*

En lo que refiere al carácter e instancias de participación de los beneficiarios, este tipo de programas brindan oportunidades para incrementarla. *“En estos casos, los juicios técnicos y disciplinarios de los profesionales pueden ser complementados y enriquecidos con las opiniones y apreciaciones de los receptores. Dan lugar a formas de participación consultiva útiles para jerarquizar las necesidades e identificar la demanda mediante mecanismos que contemplan la presencia de los eventuales receptores o de sus representantes (...) La pertinencia, prioridad y calidad de las acciones, así como el control de la gestión y el aseguramiento del impacto buscado pueden facilitarse y asegurarse mediante un diálogo permanente con los receptores y aun mediante su institucionalización en ámbitos específicos de intervención.”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:98-99)

En cuanto a la **coordinación interinstitucional** que fue nuestra tercera dimensión en el análisis, este caso podría encuadrarse en lo que se denomina: **“Programa con ejecución tercerizada”**. El mismo ya fue reseñado en el capítulo anterior aunque vale aquí recordar una advertencia del autor respecto de que en ellos *“la ‘tercerización’ se hace más compleja debido a la naturaleza política de las relaciones entre diferentes ámbitos jurisdiccionales y a la dificultad de aplicar sanciones si llega a haber incumplimiento de los compromisos.”* (Martínez Nogueira, op. cit. a:103)

Si bien el modelo de análisis utilizado ha resultado sumamente útil a la hora de mirar en el campo la realidad de una política pública implementada, pues nos permitió tener herramientas (las tres dimensiones) para observar y aprehender esa realidad y dar cuenta de ella, también aquí estaríamos frente a un caso que **se aproxima** a las especificaciones del modelo, sin cumplir acabadamente con todas sus condiciones.

La **primera reserva** tiene que ver justamente con haber clasificado la **naturaleza de las tareas** que lleva adelante este CIC como homogénea, lo cual se entiende como de elevada formalización y uniformidad, y dicho con estas palabras el caso parecería ser poco convincente. No obstante ello, lo que resultó relevante y emergió como fruto de la observación, es que en este CIC se desempeñan profesionales que cuentan con una *expertise* y procuran aplicar ese conocimiento a su trabajo, hay además una clara división y diferenciación en las tareas –incluso en el área de promoción social– y un reconocimiento explícito de la línea de mando y de las dependencias institucionales a las cuales hay que reportarse. Cuentan además con información relevante respecto de sus potenciales beneficiarios, y suelen aglutinarlos en categorías de individuos, ya sea atendiendo a la franja etárea a la que pertenecen, a su grupo social, a su género, entre otras.

El otro constreñimiento sería el de encuadrarlo en un tipo donde debiera evidenciarse **media o alta participación**, pues de gran parte de nuestro análisis podrían desprenderse argumentos que rebatan el encasillamiento de nuestro caso en esa tipología. Recordemos por ejemplo, las referencias a una Mesa de Gestión restringida, cerrada sobre sí misma, donde aunque el discurso y las aparentes intenciones eran de abrirla, la realidad demostraba que seguía encontrando problemas para ampliarse. Lo que además nos conducía a otro hallazgo: el diseño, las intenciones y el discurso de quienes gestionan el CIC están en línea con un modelo de gestión “de abajo hacia arriba”, pero la evidencia indica que en la realidad, lo que está implementándose es más cercano a la tradicional gestión “de arriba hacia abajo”.

No obstante lo anterior, en el caso encontramos una fuerte evidencia de apropiación por parte de sus actores claves del discurso de la participación ampliada, con una notable comprensión de sus posibilidades en términos de potenciar la política pública en el sector de lo social, y lograr el tan añorado empoderamiento de los beneficiarios. Además, el hecho de que los mismos responsables hayan diagnosticado y sean concientes de que la participación es una cuenta pendiente, y tengan en carpeta estrategias a desplegar para aumentarla y enriquecerla, también da cuenta de que las intenciones de profundización en la interacción con los beneficiarios tienen alta probabilidad de concretarse en hechos.

Por lo demás, y en el orden de la coordinación interinstitucional, este CIC evidencia complejas relaciones hacia adentro de la propia organización por cuanto está presente la puja por los recursos simbólicos y materiales de las diversas dependencias municipales, lo cual se traslada a la cotidianeidad de sus tareas y exacerba las tensiones entre las dos áreas del Centro Integrador, la de Promoción Social y el Centro de Salud.

Oszlak y O'Donnell (op. cit.:113) lo plantearían así: *“el ‘conflicto de políticas’ puede atribuirse a la presencia dentro del aparato estatal de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social. Desde*

esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado, sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades.”

Así, las disputas por el control exceden el campo de lo local, e incluyen al gobierno nacional como uno de los principales actores en el juego de la implementación. En este caso, y en la voz de los entrevistados, el gran ausente sería el gobierno provincial pues aquí las relaciones más significativas se entablan directamente entre Municipio y Nación, o más específicamente entre el área de promoción social del CIC –donde todos son empleados municipales-, y los distintos de programas del gobierno nacional, encarnados para este caso en el trípode que constituyen el CDR, los Promotores Territoriales y el mismo Proyecto CIC.

Lo anterior nos lleva a encontrar en **el contexto** de la implementación (Grindle, op.cit.: 35-40) una fuente cierta de problemas, sumándose para este caso, la segunda causa de dificultades que es –según la misma autora- la **política pública en sí** misma, evidenciada sobre todo en las presunciones que establece el diseño respecto de los recursos que son necesarios en el CIC implementado, cuando según la percepción de quienes allí trabajan, no son estos los más urgentes. Esto se señalaba, por ejemplo, en el caso de programas nacionales que se superponían con programas municipales con similares componentes que ya estaban siendo implementados, con el agravante de que presionaba para su puesta en marcha sobre la base de condicionar la bajada de recursos al gobierno local.

Pero sin lugar a dudas el dato más relevante que emerge en este CIC, es la evidencia de cómo la principal fortaleza del diseño de esta política pública, la Mesa de Gestión, puede convertirse en su principal debilidad a la hora de implementarse. Recordemos cómo el Facilitador de Nación lo decía con claridad meridiana al final de su entrevista:

“Y la principal debilidad justamente es la misma, es la diversidad y la posibilidad de manejar el nivel de tensiones y de intereses a veces contrapuestos en el mismo espacio, eso es lo que la puede potenciar y hacer... generar... actividades y tener un peso social muy grande y a su vez es lo que la puede reventar... las tensiones que genera semejante diversidad territorial en una sola Mesa (de Gestión)”. (Entrevista ECBA4)

VIII.- CONCLUSIONES GENERALES PARA ESTA TESIS

De acuerdo con lo que se había propuesto en este trabajo de tesis como **Objetivo General**:

Describir y analizar la implementación del Proyecto CIC a través de un estudio de caso de los Centros Integradores Comunitarios de Barrio San Cayetano en la Ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco, y del CIC de Barrio Cabildo, Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba, desde la perspectiva de la gestión social aplicada a la población de niños, niñas y adolescentes, y prestando especial atención a los contextos intra e inter organizacionales que caracterizan a cada uno de ellos.

El cual fue desglosado en los siguientes **Objetivos Particulares**:

- * En el marco de los CIC, **identificar** cuáles son las tendencias más recientes del ámbito de la gestión de la política social y sus modos de abordaje.
- * **Describir** y caracterizar el Proyecto CIC, particularmente en lo que hace a su diseño y formulación.
- * **Presentar** una breve descripción del Paradigma de la Protección Integral para los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y su implementación en la normativa internacional y de ámbito doméstico.
- * Identificar y **caracterizar** las acciones públicas desarrolladas en el marco de la implementación del Proyecto CIC en cada uno de los casos analizados, particularmente en relación a la problemática de la población de niños, niñas y adolescentes.
- * Realizar un **análisis intra e inter organizacional comparado** entre los CIC de Barrio Cabildo (Córdoba) y Barrio San Cayetano (Roque Sáenz Peña), mirando las estrategias de implementación para identificar fortalezas y debilidades en de la gestión.
- * Esbozar algunas **recomendaciones** respecto de las acciones públicas a implementarse a través de los CIC, y en particular para la atención de la problemática de la población de niños, niñas y adolescentes.

Se presentó un recorrido que nos llevó en el **Primer Capítulo** a explicitar nuestro marco conceptual de referencia del cual obtuvimos las herramientas de análisis con las que atravesamos los casos estudiados. Para ello se expuso lo que se entendía por **Política Pública**, su ciclo, la **Implementación** como fase privilegiada para este análisis de las acciones públicas y las cuestiones referidas a la llamada brecha de la implementación. También se hizo referencia particular a la **gestión de la política social** desde el **enfoque de la heterogeneidad**, para exponer luego las **dimensiones de análisis** y su operativización, a través de las cuales se procuró mirar la implementación del Proyecto CIC en los dos casos propuestos.

Para la definición de esas dimensiones de análisis se siguió el modelo propuesto por Roberto Martínez Nogueira, el que toma en cuenta el **modelo de organización y el de**

gestión, proponiendo para su análisis las tres dimensiones que aquí se han tomado en cuenta:

1.- **La naturaleza de las tareas requeridas para la implementación.**

2.- **La interacción con los destinatarios de esa acción y la incidencia de su participación.**

3.- **La coordinación interinstitucional entendida como las alianzas entre diferentes ámbitos del Estado para la implementación de una política pública.**

Planteando al final una hipótesis de trabajo que el mismo autor establece y para la cual nuestro estudio tiene evidencia que aportar. Esa respuesta ex ante al problema de implementar una política pública fue establecida en los siguientes términos:

“cuánto más heterogéneas sean las condiciones de producción de las prestaciones y de los servicios, tanto mayor será la incidencia de los receptores en la entrega efectiva; y cuanto mayor sea el número de organizaciones con responsabilidades directas o indirectas en la concreción de objetivos e impactos, mayor será el carácter estratégico de la gerencia y mayores sus requerimientos.” (Martínez Nogueira, op. cit: a:110-111)

En el **Segundo Capítulo** se explicitó qué se entendía por **Política Social** en el marco de este estudio, así como también las notas que la caracterizan en sus **tendencias más recientes** al ámbito de **América Latina**, las que incluyen: el rol activo del Estado, dos abordajes complementarios a través de la familia y el territorio y cuestiones institucionales centrales como ser: descentralización, intersectorialidad, integralidad y el enfoque de derechos.

Luego nos propusimos reproducir sucintamente la evolución histórica e institucional de la política social en **Argentina**, para concluir el mismo con una presentación de los cambios en la política social de nuestro país a partir de la asunción del gobierno del Presidente Néstor Kirchner, administración que –como se sabe- fue continuada por la de su esposa, la actual Presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Es importante señalar que se encontró evidencia respecto de que después de la crisis de 2001-2002, el sector de la política social en nuestro país viró en el sentido de las tendencias más recientes y progresistas y, de hecho, en el capítulo siguiente, dimos cuenta de que al menos desde el punto de vista de su formulación, el Proyecto CIC es vástago directo de estas directrices.

En el **Tercer Capítulo** se avanzó con la presentación del **Proyecto CIC**, política diseñada en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, bajo la administración de quien actualmente sigue ocupando la posición de Ministra, la Lic. Alicia Kirchner, hermana del fallecido ex Presidente Néstor Kirchner. Allí evidenciamos –como se mencionó más arriba- que los presupuestos teóricos de este programa social están en línea con las tendencias más recientes de la política social en la Región. Para ello resumimos sus **presupuestos** básicos, las **estrategias y funciones** asignadas a los Centros Integradores Comunitarios, y los **componentes centrales** de este programa, donde se destaca el “apoyo a los derechos de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos desde actividades integradas”. Por último, se explicitaron las **concepciones** que lo guían: institucional, territorial y física, los **actores** involucrados y su **modelo de gestión**.

En el **Cuarto Capítulo** y tomando en cuenta que esta tesis tiene un interés especial en lo referido a la población de niños, niñas y adolescentes, se aludió al **concepto de infancia** y a las doctrinas de la **Situación Irregular y la Protección Integral**; a partir del cual se produjo una adecuación normativa y del entorno jurídico en la comunidad internacional y de nuestro propio país, tanto a nivel nacional como subnacional. Al final, se expusieron brevemente algunas consideraciones en relación al **Enfoque Basado en los Derechos Humanos**, uno de los contenidos recomendados para tener en cuenta a la hora del diseño e implementación de políticas públicas, y que tiene particular imbricación con los temas de niñez, ya que es el marco analítico recomendado a nivel internacional para abordar la ligazón entre derechos humanos y los programas de desarrollo para la gestión pública.

Aquí se pudo evidenciar que en cuanto a lo normativo tanto Argentina como las Provincias donde se encuentran nuestros casos de estudio, han adherido a los lineamientos del Paradigma de la Protección Integral e, incluso, han procurado volcar en la normativa una mirada desde el Enfoque de Derechos. No obstante ello, la realidad de la implementación de este sistema aún muestra incoherencias y dificultades en su ejecución.

Tomando como base todo lo anterior, más las entrevistas efectuadas y las notas de campo fruto de las intervenciones como observador participante, se construyeron los **Capítulos Quinto y Sexto**. Estos procuraron aportar evidencia respecto de las **acciones públicas implementadas** en los CIC que son nuestros **casos de estudio**: el San Cayetano en la ciudad de Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco, y el de Barrio Cabildo, en la Ciudad de Córdoba, misma Provincia. Lo destacable del resultado de este análisis es haber logrado evidenciar la presencia de una **brecha de implementación** en ambos casos, los cuales comparten algunas características pero se distancian en otras.

Una vez establecido lo anterior y sobre la base de las lecturas efectuadas y de los hallazgos en el campo de la experiencia, se procurará dar cuenta en lo que sigue de las **principales conclusiones** para este análisis, dividiéndolas en **dos Ejes centrales**, lo que refiere al **Diseño** de la Política Pública, es decir lo que entendemos por su “**deber ser**”; y lo relacionado con su **Implementación**, esto es, el “**ser**” mismo de esa Política Implementada.

8.1.- Sobre el Diseño del Proyecto CIC

Si bien este estudio no se concentró en el análisis del diseño de la política, su deber ser, sino que se limitó a exponerlo, resultó notable encontrar evidencia de que el Proyecto CIC se basa en lo que en este trabajo se ha entendido como las **formulaciones más progresistas de la política social en América Latina**, pues este Proyecto hace suyos los abordajes desde la familia y el territorio; así como también las tendencias institucionales más recientes: descentralización, intersectorialidad, coordinación integral y el enfoque de derechos.

En el **despliegue de sus dos componentes centrales**: la Atención Primaria de la Salud, y el Desarrollo Social, desde el enfoque de la promoción, establece entre sus estrategias de gestión: la articulación interjurisdiccional entre Nación, Provincia y Municipios, la planificación de “abajo hacia arriba” y el fortalecimiento de espacios participativos a través de las Mesas de Gestión donde se involucran las distintas

jurisdicciones del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las diferentes expresiones activas de las comunidades locales. También supone dentro de sus tres concepciones centrales: la institucional, la territorial y la física, un Modelo de Gestión para esta última, el que conlleva: la integración de los Ministerios, la ubicación geográfica de los CIC y su arquitectura.

Incluso está presente en su diseño el **Enfoque de Derechos (EBDH)**, y en especial apuntado a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, toda vez que busca explícitamente promoverlos y capacitar a las personas en su conocimiento y ejercicio. En esa línea, en el Tercer Informe a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) del año 2008 que elaboró la SENAF (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), se dice explícitamente que es en los CIC donde los ejes estratégicos del trabajo en el territorio tomaron cuerpo; entendiéndose a esos ejes como:

- *La construcción de metodologías de trabajo integrales.
- *La promoción de políticas sociales territoriales.
- *La implementación de las políticas sociales con equidad territorial.
- *La promoción de la organización y participación comunitaria.

8.2.- Sobre la Implementación de los CIC analizados

Ahora bien, cuando contrastamos el diseño con la realidad del territorio, los dos casos analizados muestran que si bien los actores sociales consultados están al tanto y comparten –incluso algunos fervorosamente– los designios de esta política pública, su implementación exhibe lo que se denomina un **déficit o brecha de implementación**.

En ese sentido, el caso de Barrio San Cayetano en la Ciudad de Roque Sáenz Peña, Chaco, lo presenta sobre todo a causa de la interacción con su contexto, es decir, en términos de Grindle, el **contexto es el problema**; mientras que en segundo caso, el de la Ciudad de Córdoba en la Provincia de Córdoba, encontramos evidencia de que la brecha obedece no sólo al contexto, sino al diseño mismo de esta política, esto es, la **política como problema**, ya que parte de supuestos que luego no se evidencian en la realidad.

En cuanto a la ubicación de estos casos en la tipología de programas sociales que propone Roberto Martínez Nogueira, encontramos que ninguno cumple acabadamente con las condiciones de ningún tipo ideal, pero sí se aproximan a dos de ellos, tomando en cuenta dos de las dimensiones observadas: la naturaleza de las tareas requeridas, y la interacción con los receptores. El caso de Roque Sáenz Peña es similar al que este autor llama: **“Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social”**, lo que supone heterogeneidad en las tareas e interacción nula o baja con los destinatarios de la acción. Mientras que el de Córdoba, se encuadra por aproximación en el denominado: **“Servicios sociales profesionales”**, el que registra homogeneidad de las tareas desempeñadas, con interacción media o elevada de los beneficiarios.

Más abajo se muestra esto claridad a través del gráfico pertinente, donde los casos analizados ocupan lugares opuestos en los cuadrantes previstos por el modelo.

Cuadro N° 4: Tipos de Proyectos sociales y condiciones de implementación

	<i>Homogeneidad de la tarea</i>	<i>Heterogeneidad de la tarea</i>
<i>Interacción nula o baja</i>	Tipo I Transferencia de bienes y recursos	Tipo III Servicios “humanos”, de desarrollo de capacidades y de inserción social CASO CIC SAN CAYETANO
<i>Interacción media o alta</i>	Tipo II Servicios sociales profesionales CASO CIC CABILDO	Tipo IV Prestaciones asistenciales y de emergencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Martínez Nogueira (op. cit. b; en Martínez Nogueira op. cit. a:83)

No obstante lo anterior, en cuanto a la coordinación interinstitucional que fue la tercera dimensión analizada, ambos casos podrían encuadrarse en lo que se denomina: **“Programa con ejecución tercerizada”**, pues es el Gobierno Nacional el que cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de tareas a los restantes actores sociales involucrados.

8.3.- Algunas Diferencias detectadas: cada CIC es un mundo

La primera diferencia importante en términos de la **población** privilegiada en este análisis, los **niños**, niñas y adolescentes, es que el **CIC de Barrio Cabildo** en Córdoba está en mejor posición a la hora de mostrar resultados, en tanto da cuenta de actividades relevantes en relación a esa franja etárea.

En el **CIC San Cayetano** de Roque Sáenz Peña se evidencia la **falta de personal profesional especializado**, ya que con excepción de los que trabajan en el Centro de Salud, hay ausencia incluso de asistentes sociales. Para más, en el CIC de Roque Sáenz Peña el Centro de Salud es el único de la zona y preexiste al mismo CIC, mientras que el de Córdoba, si bien no surge con claridad si era o no preexistente, lo que sí es seguro es que hay varios otros en la zona, lo cual habla de una mayor protección de la población en términos de la atención de su salud.

En relación a este CIC, justamente es el **Centro de Salud** el área más dinámica y con mayor demanda en el centro integrador. Incluso desde allí se promueven tareas que exceden a la estricta atención de las necesidades inmediatas en materia de salud de la población, pues aquí se ocupa de relevar las necesidades del territorio e incluso de avanzar en tareas de promoción social; cuestiones estas que son reconocidas no sólo por los actores que trabajan en él, sino por aquellos que son parte de la vida en el territorio.

En cuanto a la organización de las actividades parece ser mayor y más profesionalizada en Córdoba, de igual modo, y según lo relevado, los vecinos del mismo modo que lo manifestaron en el caso de Roque Sáenz Peña, dicen **no conocer lo que se hace en el CIC**, lo que estaría además relacionado con una falla en los medios de difusión de las actividades que allí se emprenden.

Si bien ambos CIC surgen por convenio entre el Gobierno Nacional y el respectivo Municipio, en la implementación del proyecto, se evidencian amplias diferencias, sobre todo en la **relación interjurisdiccionales** presentes en ambos casos. En el de San Cayetano, las relaciones más cercanas se dan entre Nación y Provincia, encontrándose fuertes resistencias en el orden Municipal. Mientras que en el CIC San Cayetano, la fuerza de la coordinación interinstitucional aparece con evidencia entre Municipio y Nación, estando la Provincia aparentemente al margen de esta vinculación.

De igual modo, en el caso Córdoba, aún cuando las relaciones del gobierno local son buenas con Nación y las mismas parecen estar más ordenadas incluso a través de los canales institucionales previstos, los problemas de implementación en el CIC persisten, esta vez azuzados por las conflictivas relaciones entre las diferentes dependencias municipales que debieran interactuar en ese centro integrador, haciendo difícil la convivencia entre el área de Promoción Social y el Centro de Salud.

La otra diferencia destacable se refiere a la constitución y funcionamiento de la **Mesa de Gestión**. En el caso Córdoba aunque la participación es restringida, la Mesa funciona con normalidad y cumple medianamente con las previsiones del diseño. Mientras que en el caso de Roque Sáenz Peña, la Mesa de Gestión funciona casi en la clandestinidad, al margen del gobierno local y siendo cooptada en sus acciones por agentes del gobierno nacional.

De lo anterior y del hecho clave de que de acuerdo con las previsiones del modelo de análisis utilizado los casos “caen” en tipos diferentes que los ubican en cuadrantes opuestos de la clasificación, podríamos preguntarnos si los CIC se gestionan caso por caso; esto es, si cada uno de ellos es una suerte de evento particular, un mundo decíamos en el título del apartado, donde las cuestiones referidas a la gestión social se resuelven según sean las características del contexto, los actores involucrados y las reglas de juego – régimen de implementación- que rigen entre ellos. Si esta es la situación, **se incrementan los riesgos para una implementación eficaz**.

8.4.- Las Similitudes: claves para entender la brecha de implementación

En cuanto a las similitudes entre los casos, una que emerge ya al comienzo del análisis se refiere a esta suerte de **dualidad que aparece en el uso del espacio físico** y simbólico de ambos CIC, donde cada componente del proyecto, Promoción Social y el Centro de Salud, se mantienen distantes, advirtiéndose tensiones constantes entre los actores que desempeñan cotidianamente sus tareas allí, y también entre aquellos que no tienen al CIC como su lugar natural de trabajo pero que se mueven dentro del juego de su implementación.

La otra semejanza refiere al conflicto respecto de la acción de los llamados **médicos comunitarios**, en ninguno de los dos CIC encontramos trabajando a estos profesionales, y en ambos la resistencia a su presencia es el común denominador. Claro está que estas resistencias se manifiestan en el área de atención primaria de la salud, esto es, en sus respectivos Centros de Salud, ya que el área de Promoción Social es ajena a este conflicto.

También resulta notoria la **falta de datos e información actualizada** que permitan conocer el territorio para generar diagnósticos útiles, percepciones alineadas con la realidad y herramientas de gestión más precisas para su implementación. No obstante lo anterior, en ambos casos hay acciones que atemperan esta precariedad, en el caso de Roque Sáenz Peña el Centro de Salud cumple una suerte de rol subsidiario en el relevamiento y tratamiento de la información del territorio; y en el de Córdoba la acción de los especialistas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, así como de los estudiantes de diversas carreras y Universidades están aportando datos actualizados -aunque parciales- que contribuyen a la hora de la gestión social del mismo.

Respecto del **control de tareas y las instrucciones** que se siguen para su cumplimiento, en ambos casos las referencias de los entrevistados son vagas, se remiten a documentos que alguna vez tuvieron en sus manos, o a los contenidos de la página web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Incluso desconocen o confunden en su denominación, tareas o responsabilidades a los agentes de los diversos niveles del Estado que tienen ingerencia en el funcionamiento de estos Centros Integradores. A partir de estos elementos, emerge un riesgo de la implementación señalado por Martínez Nogueira (op. cit. a:70), el que refiere a los *“marcos normativos genéricos”*, donde las normas a las que debe atenderse la gerencia carecen de claridad y de la estabilidad necesarias para facilitar una operación eficiente, además suelen tener carácter general y no se corresponden con las exigencias de la gerencia de programas sociales, con lo cual esta puede terminar siendo *“pobre, circunstancial y producto de las relaciones informales”*.

En el caso particular de los CIC analizados, lo anterior refuerza la idea señalada anteriormente respecto de que cada caso podría convertirse en un programa diferente en cada territorio, dependiendo de los coordinadores locales, las relaciones que se establezcan con las oficinas del gobierno nacional allí destinadas, y los actores de su área de influencia que obtengan recursos suficientes para decidir sobre las políticas y proyectos a implementarse a través de cada Centro Integrador.

Una curiosidad que emergió del análisis y que fue señalada oportunamente, es que según los entrevistados de ambos CIC, los mismos están instalados en barrios con **necesidades básicas insatisfechas** pero no se perciben como productos de la pobreza estructural, apuntando a encontrar características de mayor precariedad y vulnerabilidad en las condiciones de vida de otros lugares de la misma ciudad. Si bien es cierto que aunque Córdoba y Roque Sáenz Peña, son muy diferentes en su historia, tamaño y densidad poblacional, y que tienen sectores donde la marginalidad social es un flagelo, sigue siendo al menos curioso que quienes trabajan y/o viven en los territorios donde están enclavados los CIC no perciban el deterioro de las condiciones de vida con las que subsisten mucho de los vecinos del lugar. Tal como se señaló en su momento, aquí también corresponde indicar que esto excede las capacidades analíticas de esta tesis pero se consideró importante no pasarlo por alto en esta instancia.

Otra característica que comparten ambos casos, es que **la vida del territorio** no parece pasar por el CIC, ya que en los dos la participación es restringida y las fuerzas vivas de la comunidad estarían contenidas en organizaciones que están fuera de la lógica de funcionamiento del CIC. Por eso en el análisis se señalaba que la cuestión aquí no sería tanto hasta qué punto pasan cosas en los barrios de influencia de estos Centros Integradores, sino hasta qué punto esas cosas son percibidas y reflejadas dentro de las actividades del CIC. De ahí que el corolario de esta observación sea que el hecho de que en

el CIC no se perciba lo que pasa afuera, no es condición de existencia para una dinámica social que se resuelve a través de otros canales institucionales ajenos a los de los Centros Integradores.

Pasando en lo que queda al **modelo de gestión**, la característica que comparten nuestros casos de estudio es que aunque en el discurso está presente el corrimiento hacia una gestión “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*), en la acción, los gestores reproducen el modelo “de arriba hacia abajo” (*top-down*), pues –y como se señalaba en el análisis- son ellos los que diagnostican la situación, proponen las soluciones posibles, quedándole a los vecinos el restringido papel de elegir entre un menú de opciones que han sido propuestas desde fuera, y en base a un diagnóstico que no han realizado de modo autónomo.

De ahí que justamente el mecanismo central de la gestión social de los CIC, su **Mesa de Gestión, sea a la vez principal fortaleza y debilidad** de esta política pública a la hora de la implementación, pues es allí donde -cual caja de resonancia- repercuten las tensiones sociales y políticas de la gestión; convirtiéndose en una suerte de botín de guerra, toda vez que quien controle la Mesa, parece poder controlar el CIC, y con eso los recursos de los que se dispone, y el modo en que estos se distribuyen entre los potenciales beneficiados de la acción.

En relación a lo anterior, la **puja por el control de los recursos** simbólicos y materiales y las tensiones que ello genera, van marcando el ritmo de las relaciones y coordinaciones entre los actores involucrados en la gestión social de los CIC. Y siendo el Gobierno Nacional el actor con mayor poder y disponibilidad de recursos en el territorio, la cercanía o distancia con este actor, determina la disponibilidad o no de recursos de toda índole. Por ello, y valiéndose la observación para ambos casos, cuánto más cerca se está del poder central (gobierno nacional), más cerca se está de los recursos, y contrariamente, cuánto más lejana sea esa relación, más periférica se vuelve la posibilidad de disponer de ellos.

De ahí que los CIC podrían constituirse en un caso típico de otro problema a la hora de la **implementación** de los que señala Martínez Nogueira (op. cit. a:70), el que denomina “*transferencia de la ejecución*”, donde los gobiernos centrales transfieren a los gobiernos subnacionales (en este caso locales) la ejecución de programas sociales, acompañados de financiamiento, preservando para sí el gobierno nacional las capacidades para definir estándares y criterios operativos, el brindar asistencia técnica y capacitación, y ejercer el control programático. Observa el autor que “*el resultado es complejo: por un lado, se contribuye a dar flexibilidad a la ejecución y se posibilita un mayor control social, pero por otro lado, con probabilidad no desdeñable, se acrecienta la incoherencia debido a la rigidez de criterios y normas operativas, o la captura por parte de las elites locales o la ausencia de capacidades de gestión*”.

Es por ello que es en la tercera dimensión analizada, la de la **coordinación interinstitucional**, donde encontramos la principal evidencia de brecha de implementación en nuestros casos, ya que esas relaciones condicionan todas las demás, distorsionando el diseño -con el cual todos parecen estar de acuerdo-, y privilegiando en la acción las tensiones de la política partidaria que exacerban las diferencias entre jurisdicciones y actores, y eliminan casi completamente cualquier posibilidad de sinergia en la coordinación entre ellos, generando ruido intra e interorganizacional y perjudicando la operatividad del proyecto y una implementación acorde al diseño.

Así las cosas, al marcar las principales similitudes encontradas en los casos, podemos concluir que de allí emergen precisamente las **notas centrales de la brecha de implementación** en esta política pública, al menos en los CIC analizados.

8.5.- El marco analítico y conceptual: fuente de aciertos y limitaciones

La primera consideración en este sentido, es **valorar la utilidad** de las lecturas efectuadas y que posibilitaron el abordaje, la descripción y el análisis de la problemática, teniendo sobre todo en cuenta que la bibliografía sobre implementación de políticas públicas es escasa, y que en las búsquedas exploratorias realizadas no se pudo encontrar antecedentes de estudios sobre centros integradores comunitarios.

Lo segundo es **reconocer sus limitaciones**, pues si bien el marco analítico permitió la emergencia de relevantes cuestiones que gracias a éste pudieron ser observadas y apuntadas como dato de la investigación, sus relaciones causales e incluso su tratamiento desde un ajustado abordaje conceptual, no han podido completarse y quedan planteados como desafíos para próximas investigaciones que deseen retomar estos interrogantes.

Vaya como ejemplo de lo anterior los hallazgos y cuestionamientos irresolutos en relación a la capacidad estatal, sea técnica, política o administrativa; las relaciones de poder entre los actores involucrados, sus fragmentaciones, cohesiones y alianzas, el peso de las redes y el capital social que cada uno aporta, así como el poder de veto que algunos podrían esgrimir; las cuestiones relacionadas con la cultura organizacional que podrían colaborar no sólo al momento de la descripción sino también condicionar las relaciones entre variables que pudieran establecerse en futuros estudios.

Otras cuestiones de las que se da cuenta pero no se logran abordar con los elementos presentes en el marco teórico de esta tesis se relacionan con la percepción que los propios protagonistas tienen de las condiciones de vida del territorio y el modo en que esto condiciona y/o determina o no el modo en que interactúan; y finalmente, las limitaciones para abordar precisamente lo que se señaló en este estudio como uno de los factores más relevantes a la hora de dar cuenta de la brecha de implementación en esta política pública, esto es, las tensiones de índole política y la ingerencia de la política partidaria en los actores, sus las estructuras de actuación y en la construcción del poder a través de bases territoriales.

Otra restricción no sólo del marco teórico en sí, sino posiblemente de la necesidad de mayor maduración y tiempo para este estudio tiene que ver con la operativización más ajustada de las dimensiones que prevé el modelo de análisis para hacer posible la mirada sobre la realidad; incluso sería importante para estudios de similares características, procurar **especificar** con más detalle cada tipo ideal previsto en el modelo, y en caso de no encontrar en la bibliografía elementos que lo permitan, intentar obtener este completamiento a través del análisis mismo, utilizando método inductivo, y alimentando la teoría a través de la evidencia empírica.

Una nota especial merece la observación que emergió de las lecturas que se hicieron de la obra del reconocido autor sobre temas de implementación de políticas públicas, Roberto Martínez Nogueira. En opinión de esta tesista, hay una suerte de corrimiento en este autor desde el **concepto de gerencia social hacia el de gestión social**,

pues en sus artículos si bien muchas veces utiliza la palabra gerencia, le da un sentido mucho más profundo y abarcativo que lo asimila al concepto más reciente y menos restrictivo de gestión social, sobre todo tomando en cuenta que privilegia el “*escenario de la acción*” en que la gerencia se ejerce, poniéndolo en línea con el enfoque que propone que es el de la heterogeneidad y la contingencia de los programas y proyecto sociales.

Finalmente, cabe aquí retomar una **hipótesis de trabajo de ese mismo autor**, la cual fue mencionada en el capítulo de gestión social de esta tesis, que es precisamente donde se expone el marco analítico para esta investigación. Allí se afirmaba que:

“cuanto más heterogéneas sean las condiciones de producción de las prestaciones y de los servicios, tanto mayor será la incidencia de los receptores en la entrega efectiva; y cuanto mayor sea el número de organizaciones con responsabilidades directas o indirectas en la concreción de objetivos e impactos, mayor será el carácter estratégico de la gerencia y mayores sus requerimientos.” (Martínez Nogueira, op. cit. a:110-111)

Lo que **emergió de este estudio** indica que la primera parte de la proposición es refutada con los datos de la observación relevados en el campo de la experiencia, pues cuanto más heterogéneas fueron las condiciones de prestación de los servicios, recordemos el caso del CIC San Cayetano de Roque Sáenz Peña, menos incidencia tuvieron los receptores en su entrega efectiva.

En cuanto a la segunda parte planteada en la afirmación, esta encuentra evidencias en el caso del CIC de Barrio Cabildo, Córdoba, pues surge que la gerencia del proyecto está fuertemente desafiada por las tensiones del territorio y las presiones que pudieran ejercer los actores individuales y colectivos vinculados al escenario de implementación.

8.6.- Reflexiones finales y algunas recomendaciones

Si bien el supuesto de partida ha sido y sigue siendo que: “*no hay gerencia que no esté históricamente situada, que no sea socialmente construida*” (Martínez Nogueira, op. cit. a:112-113); y que, como señala Grindle (op. cit.:47) la implementación se constituye en un verdadero desafío tanto para los diseñadores e implementadores de políticas públicas, cuanto para los analistas de esta temática ya que, aunque:

“Los hacedores de políticas, implementadores y ciudadanos de sociedades democráticas desearían que la capacidad para controlar el resultado de las iniciativas públicas fuera mucho mayor, (...) la realidad es que ningún proceso de implementación completamente efectivo se puede garantizar; por mucho que deseemos este tipo de certeza en la vida pública.”

No obstante lo anterior y para que el esfuerzo que demandó este trabajo tenga implicancias en la gestión de las políticas públicas, es importante procurar contribuir con algunas **recomendaciones** al complejo ejercicio de la implementación, comenzando por recordar lo que la misma autora citada anteriormente, Grindle (op. cit.:40-48), señala respecto de cómo proceder para eficientizar esta difícil tarea:

***Simplificar:** reduciendo las actividades del Estado en la fase de implementación.

***Analizar la implementación ya desde el diseño de la política:** introducir el tema de la factibilidad de la implementación en el proceso mismo del diseño de la política; o bien, incluir a los implementadores en el proceso de diseño de la política.

***Incorporar implementadores que puedan funcionar como solucionadores de problemas:** que los implementadores entiendan que sus funciones incluyen trabajar en pos de una solución proactiva de problemas; e incluir incentivos para que ellos promuevan las metas de la política a pesar del surgimiento de obstáculos diversos, así como también desplegar actividades de evaluación y monitoreo que permitan proveer información sobre dónde y cuándo podrían estar saliendo mal las cosas –en el caso del monitoreo-, y para conocer el grado en que se realizó la política –para eso estaría la evaluación-.

***Tomar en cuenta contenido y contexto de la política pública:** a través de un enfoque estratégico que combine consideraciones respecto del contenido mismo de la política y de su contexto, para aislar posibles eventos que podrían alterar negativamente esta fase. Así como también, para identificar fortalezas a la hora de la implementación de la política en cuestión, y qué alteraciones a ese contenido y contexto podrían favorecer la implementación de esa política.

Además de estas recomendaciones generales, y yendo al caso particular de la **implementación de acciones públicas orientadas a la población de niños, niñas y adolescentes**, hay que destacar que siendo Argentina un Estado formalmente comprometido con el “respeto, protección y cumplimiento” de sus derechos, se constituye en el principal responsable de su ejercicio, ostentando una obligación que es jurídicamente vinculante. Por lo anterior, una profundización del enfoque de derechos no sólo en el diseño de las políticas públicas sino, sobre todo en la puesta en marcha de su implementación, podría colaborar con hacer posible el cumplimiento de estos compromisos internacionales que ya son parte de la normativa en el ámbito doméstico.

Así las cosas, y cuando se trata de **proveer servicios apuntados a la niñez** desde el enfoque de derechos, el mismo PNUD (op. cit.:22-23) establece estándares mínimos para ofrecer esos servicios y a la vez considerar que los derechos puedan considerarse logrados; esta evaluación es coloquialmente conocida como “las 4 A”, y se explicita brevemente del siguiente modo:

***Accesibles:** que los servicios sean accesibles a los usuarios en términos de distancia y disponibilidad.

***Asequibles:** los servicios no deben ser costosos de manera tal que los usuarios puedan acceder a ellos.

***Adaptados:** los servicios deben tomar en cuenta el contexto social y político local, y adaptarse a las necesidades de cada localidad.

***Aceptables:** los servicios deben proveerse de tal forma que los usuarios los encuentren aceptables, incluso culturalmente hablando.

Recomendaciones como la anterior, puestas en práctica durante el proceso de la implementación tanto del Proyecto CIC como de otras políticas apuntadas a esta población en particular o a otros beneficiarios en general, podrían contribuir a que los **destinatarios**

de una acción pública sean verdaderamente incorporados como **sujetos de esa acción**, empoderados, autonomizados y libres para ejercer sus derechos, siendo una externalidad positiva de esta acción el incremento en las posibilidad de sostenibilidad y sustentabilidad de programas sociales como el analizado en esta tesis.

Otra propuesta que podría contribuir a una mejor *performance* de la fase de implementación apuntada a esta población, es la que esboza Gaitán Muñoz (op. cit.) cuando para aumentar las posibilidades de materializar la Convención de los Derechos del Niño (1989) en la práctica de la política pública de los Estados desafía a hallar la mejor combinación posible entre las siguientes **opciones**:

***Cobertura Universal o Focalizada:** entendiendo que la cobertura universal es algo diferente del principio de la gratuidad, y que se apoya en la consideración de que las necesidades humanas son universales y deben resolverse de un modo igual para todos; mientras que la focalizada se concentra en segmentos concretos de la población y justifica la pertinencia de dirigir recursos escasos hacia los grupos más necesitados.

***Provisión de Ayudas o Servicios:** se refiere a dilucidar el mejor modo de efectuar las transferencias, es decir, el “cómo” de esas transferencias hacia la población. Resolver el equilibrio entre prestaciones económicas y servicios adaptados a la necesidad del público objetivo.

***Equidad Vertical u Horizontal:** considerar los aspectos distributivos en la provisión de bienestar a esta población. La dimensión vertical son acciones dirigidas a nivelar las diferencias entre clases sociales que condicionan diferencias de partida para los niños, mientras que la dimensión horizontal se refiere a la distribución de los beneficios sociales entre generaciones.

***Intervenciones Locales o Globales:** cómo lograr intervenciones complementarias en el ámbito interno del país de manera tal que el bienestar de los niños sea igual o equivalente al nivel medio de bienestar del resto de la población; sin olvidar que la comunidad internacional también es responsable de que esto sea posible en el nivel local.

Aunque no hemos encontrado en los casos analizados gran evidencia de acciones en pos del mejoramiento de la situación de la población de niños, parecía importante darle un lugar a las anteriores recomendaciones que apuntan justamente a ampliar la inclusión de las necesidades de esta población en la **implementación del Proyecto CIC**, dado que – como se estableció anteriormente- en su formulación e intenciones esto está presente y se desprende tanto de los componentes centrales como de las estrategias y concepciones que se explicitan en su diseño.

Además, hay que tomar en cuenta que el **Enfoque de Derechos** propone al **Estado** como el principal “**titular de obligaciones**” en relación a la puesta en práctica de los derechos de **los niños**, quienes son justamente “**sujetos de esos derechos**”, y a quienes hay que garantizarles su goce, respeto y cumplimiento, incluyendo entre ellos el derecho a **participar activamente** de las políticas que los tengan como beneficiarios directos o indirectos. Y esto último está absolutamente ausente en los casos implementados que han sido objeto de nuestro análisis.

Más allá de lo estrictamente relacionado con la población de niños, hay que tomar en cuenta que una condición de **sustentabilidad** establecida en el diseño del Proyecto CIC es lograr el fortalecimiento de las capacidades locales y el apropiamiento del CIC por parte de la comunidad. Si esto continuara siendo una cuenta pendiente, la supervivencia en el tiempo de un proyecto de tamaño envergadura puede afrontar dificultades que serían difíciles de sortear.

En ese sentido, el **involucramiento real y armónico de los tres niveles de Gobierno**, que es lo que se propone en la formulación del Proyecto CIC, podría contribuir no sólo a su sostenibilidad, sino al efectivo cumplimiento de las funciones para las cuáles estos Centros son ejecutados. Sin querer pecar de inocencia, y sabiendo que la intersectorialidad y la articulación entre distintas jurisdicciones y dependencias de los organismos públicos es un objetivo difícil de alcanzar, el generar acciones en pos de estas finalidades sería una contribución efectiva al mejoramiento de la fase de implementación.

Una vez logrado lo anterior, la alianza y **concertación con otros actores sociales**, individuales y colectivos, tendrá posibilidades de realización más concretas. En esa línea y en atención a la **dimensión de la coordinación interinstitucional**, que según mostró nuestro análisis es el epicentro de la brecha de implementación en los casos analizados, parece adecuado proponer un corrimiento hacia coordinaciones más sinérgicas como sería el caso de un **“sistema de programa ejecutado a través de redes”**.

Esto es así porque el mismo permitiría articular organizaciones comunitarias, de prestación de servicios, de representación social, entre otras, para conformar redes, siendo la agregación de forma voluntaria y con reserva de su capacidad de ingreso y salida. Esta modalidad podría contribuir a darle mayor representatividad y capacidad de acción a las **Mesas de Gestión de los CIC**, equilibrando las fuerzas entre las distintas jurisdicciones de gobierno presentes en ese mecanismo de gestión.

La última sugerencia que se esboza como pertinente, es que se profundice en la implementación el **componente de integralidad** que está presente en el diseño del Proyecto CIC, sobre todo en las **acciones de evaluación** que debieran, según sus presupuestos, acompañar cualquier actividad de ejecución.

Hasta aquí las reflexiones y recomendaciones en términos de generar un aporte para hacer **más implementable el Proyecto CIC**, y más potentes sus acciones en el territorio. No está de más recordar a esta altura y como corolario de este trabajo de tesis, que en el discurso entre directrices centrales de la política social anunciada, y el diseño del proyecto CIC hay total coherencia, por tanto el problema central reside en su implementación. Es por ello y porque que no se encontró evidencia en los casos que pudiera sostener algún intento de **saldar esta brecha**, que entendemos que cualquier recomendación que se formule para esta política pública debería tomar en cuenta como nota prioritaria esta fase de la implementación, y en tal caso, a partir de allí, generar una retroalimentación positiva que pudiera tener potencialmente algún impacto en su diseño y formulación.

IX.- BIBLIOGRAFÍA

9.1.- Textos consultados

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, Freddy y Vidal Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia. Del análisis a la implementación*, Miguel Angel Porrúa, México D.F.

BANCO MUNDIAL (BM) (2003) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Resumen. Disponible en www.bancomundial.org.

BESSE, J. (2000). “Tres conceptos para los dilemas de Jano. El semblante, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas mediante estrategias cualitativas”, en Juan Besse, Javier Moro y Silvina Quintero. *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Eudeba: Buenos Aires.

BONVECCHI, Alejandro y Catalina Smulovitz (2008), *Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 1. Banco Mundial (BM).

CARDINALI, et. al. (2010), *Políticas Públicas y Salud en el CIC de Barrio Cabildo, Córdoba*. Trabajo de análisis político vinculado al Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria: “Los niños y sus derechos: empoderamiento como camino de inclusión ciudadana en B° Cabildo” (Responsables Ab. Sabrina Kenis, Lic. Ana Carolina Díaz, Dra. María Marta Santillán, Lic. Inés Harrington”, UCC, Córdoba.

CARRIQUIRIBORDE, A. y SANDOVAL TERÁN, A. (2007). “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Identificación y propuesta de indicadores para el monitoreo de algunas dimensiones del derecho a la salud, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda adecuada.” Proyecto: *Hacia la construcción de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México*. Coordinado por INCIDE Social, A.C., con apoyo de la Fundación Ford. Segunda versión, México, D. F., junio

CASTELLS, M. (1997) “La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura”. Vol. 3: Fin de milenio. Alianza, Madrid, pp. 188-191. Citado en MÀRIA I SERRANO, J. F. (2003) *La Globalización*. Cristianisme i Justícia. Cuaderno 103. Barcelona, Fundació Lluís Espinal, en SPECCHIA, Nelson G. y MORELLO, Gustavo eds. *Crisis, Rupturas y Tendencias. Lecturas Críticas de la Globalización en la Óptica de Cristianisme i Justícia*. Editorial Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

CEPAL (2007) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Estadísticas sociales*. En www.cepal.org.

COMISIÓN Andina de Juristas (2010), *El Enfoque de Derechos y las Políticas Públicas migratorias: conceptos y elementos fundamentales para su aplicación*, Programa Derechos Humanos y Justicia en la Región Andina, presentación en ppt., Mayo.

CRUCES, Guillermo et. al., “Introducción”, en Cruces, Guillermo et. al. (Editores) (2008a), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Banco Mundial (BM), Buenos Aires.

CRUCES, Guillermo, Nicolás Epele y Laura Guardia, (2008b): *Los programas sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina*. Serie Políticas Sociales N° 142, Abril, CEPAL, Santiago de Chile.

CRUCES, Guillermo y Leonardo Gasparini (2008c), *Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la ampliación de cobertura*. Documento de Trabajo N° 77, Noviembre, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
En www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas

CUNILL GRAU, Nuria (2005), *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

CHIARA, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2009), “La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas”, en Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio (coords.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/UNGS (en prensa).¹⁷⁸

DANANI, Claudia (2009), “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio, Mercedes (coords.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/UNGS (en prensa).¹⁷⁹

DÍAZ, Ana Carolina, *La Rendición de Cuentas y el Empoderamiento para el análisis de las actuaciones del Estado ante los compromisos asumidos internacionalmente en la protección de los derechos de los niños*, IX CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA – SAAP; Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, del 19 al 22 de agosto de 2009.

ESPECIALIZACIÓN en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (2010) *Políticas Sociales*, Módulo 3, Universidad Nacional de Lanús.

GAITÁN MUÑOZ, Lourdes (2006), “El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM, *Política y Sociedad*, Vol. 43 N° 1, págs. 63-80.

GÓMEZ, Claudia P. (2009a), *Condiciones socioeconómicas de la población del CIC Sáenz Peña, Chaco, República Argentina*. Posgrado en Salud Social y Comunitaria, IV Cohorte.

GÓMEZ, Claudia P. (2009b), *Proyecto Capacitación en Salud Sexual y Reproductiva para Promotores de salud y líderes barriales*. Posgrado en Salud Social y Comunitaria, IV Cohorte.

¹⁷⁸ Esta obra fue facilitada por el Prof. Dr. Fabián Repetto durante el cursado de su Seminario: “Políticas Públicas I”, en la Facultad de Ciencia Política y RRH de la UCC, en junio del 2010.

¹⁷⁹ *Idem* anterior.

GRAGLIA, Emilio (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional*. EDUCC - 1era edición, Córdoba.

GRASSI, Estela (2004). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

GRINDLE, Merilee, “La Brecha de la implementación”, en Mariñez Navarro, Freddy y Vidal Garza Cantú (Coord.) (2009), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Porrúa, México.

HARRINGTON, Inés (2009), *Implicancias del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)*, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política – SAAP; Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, del 19 al 22 de agosto de 2009.

IIDH, 2009. *Derechos Humanos en la agenda de población y desarrollo: vínculos conceptuales y jurídicos, estándares de aplicación*.

KIRCHNER, Alicia (2007) *CIC. Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la organización*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Cuadernillo N° 1, Noviembre.

LEDESMA et.. al., 2010, *Políticas Públicas y Salud en el CIC de Barrio Cabildo, Córdoba*. Trabajo de análisis político vinculado al Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria: “Los niños y sus derechos: empoderamiento como camino de inclusión ciudadana en B° Cabildo” (Responsables Ab. Sabrina Kenis, Lic. Ana Carolina Díaz, Dra. María Marta Santillán, Lic. Inés Harrington”, UCC, Córdoba.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2007a) “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2004b), *La gerencia en los conjuntos integrados de proyectos*, Fundación Kellogg, Buenos Aires.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1998c), *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*, Serie Políticas Sociales N° 24, CEPAL

MENY Yves y Jean-Claude Thoenig. 1992 (1989), *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona.

MDS, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2008a), *Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Artículo 44*, República Argentina.

MDS, Ministerio de Desarrollo Social (2008b), *Centros Integradores Comunitarios*. Buenos Aires www.desarrollsocial.gov.ar/notas/CIC.asp>

MIOTTO et. al., 2010, *Políticas Públicas y Salud en el CIC de Barrio Cabildo, Córdoba*. Trabajo de análisis político vinculado al Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria: “Los niños y sus derechos: empoderamiento como camino de inclusión ciudadana en B° Cabildo” (Responsables Ab. Sabrina Kenis, Lic. Ana Carolina Díaz, Dra. María Marta Santillán, Lic. Inés Harrington”, UCC, Córdoba.

MS, Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2010) *Plan para la reducción de la mortalidad materno infantil, de las mujeres y de las adolescentes*.

Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (2008), *Guía Estadística de Córdoba*, Municipalidad de Córdoba, Subdirección de Indicadores de Gestión; en http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=8_1

NU, Naciones Unidas, 2006a, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, Ginebra, 22 y 23 de junio de 2006. Texto completo en: http://huachen.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf

NU, Naciones Unidas, 2006b. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. OACDH. Ginebra, Suiza. En: http://www.unfpa.org/derechos/documents/hrba_faq_sp.pdf

NYAMU-MUSEMBI, Celestine y A. Cornwall (2004), *What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies*. Institute of Development Studies. Working Paper 234. Brighton, Inglaterra.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O’ Donnell. 1978 (1974), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, CEDES.

PETIT, Juan Miguel (2003), *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos*, Serie Población y Desarrollo, N° 38, Mayo, CELADE, Santiago de Chile.

PNUD (2006). *Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Establecimiento de una relación*. Oslo. www.undp.org/oslocentre/docs08/mdg_spanish_web.pdf

PNUD. *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*. En http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstandin_Sp.pdf

REPETTO, Fabián (2010a) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

REPETTO, Fabián (2009b), “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social”; en Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio (coords.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/UNGS (en prensa).¹⁸⁰

REPETTO, Fabián (2009c) “Hacia un Sistema Integral de Protección Social en Argentina: Algunos retos políticos y administrativos”, en Schweinheim, Guillermo (Comp.) *Estado y Administración Pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina Actual*, 1era Edición, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (aaeap), Buenos Aires.

REPETTO, Fabián y Mariana Chudnovsky. “Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista”, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES), en Quiroga, Yesko, Agustín, Canzani y Jaime Ensignia (Compiladores) (2009d), *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Chile.

REPETTO, Fabián (2004e), *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.

REY MARCOS, Francisco (2008) “El Enfoque Basado en Derechos en la acción humanitaria. Algunas notas”, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), artículo para la publicación de las *Primeras Jornadas Intencionales de Reflexión y Debate sobre el Enfoque Basado en Derechos y la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, ISI Argonauta-APDH, Abril, Madrid.

RODRÍGUEZ, Mónica y Cristina Barría Et. Al. (2006), *Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en el Cono Sur: balance y propuestas*. Volumen 4,1, uniRcoop.

ROJAS CABRERA, Eleonora (2009), Tesis de Maestría en Demografía: *Los niños y el derecho a la salud en Argentina. Evidencias del grado de cumplimiento de Argentina con los compromisos internacionales a partir del análisis de la mortalidad en la niñez. Período 1990 - 2007*. Presentada y aprobada en 2009 en el CEA – UNC.

ROVERE, Mario, Claudia Laub y Mariana Funes Molineri (2009), *Redes Sociales y Otros Dispositivos de Articulación de Actores*, Especialización en Políticas Comunitarias, Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, Universidad Nacional de Lanús.

STANLEY, Ruth. *La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su falta de aplicación en América Latina. Iberoamericana*. Dossier: Infancia y juventud en América Latina en los Siglos XIX y XX. Coordinado por Barbara Potthast. Año II (2002), N° 8, ISSN 1577-3388.

SUBIRATS, Joan, Meter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona. Capítulos 2 y 9.

¹⁸⁰ Esta obra fue facilitada por el Prof. Dr. Fabián Repetto durante el cursado de su Seminario: “Políticas Públicas I”, en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UCC, en junio del 2010.

VALLES, Miguel (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis: España.

VASILACHIS de Gialdino, I. (1993). *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina: Buenos Aires.

VERGARA DEL SOLAR, Ana Cecilia (2009)¹⁸¹, “La intervención social como conflicto. El caso de la infancia y juventud en Chile”, Universidad Diego Portales. *El Observador*, Publicación trimestral Servicio Nacional de Menores, N° 3, Enero.

9.2.- Sitios Web consultados

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC5.asp> Fecha consulta: 17-04-2010

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota1.asp> “Políticas sociales integradas”, sección información general, MDS, fecha consulta: 15-02-2010

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_2.asp “El desafío de las nuevas políticas sociales”, sección información general, MDS, fecha consulta 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_9.asp “De conceptos y prácticas”, sección información general, MDS, fecha consulta: 15-02-10

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota4.asp> “Transformación del Estado”, sección información general, MDS, fecha consulta: 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_5.asp “La institucionalidad de la gestión”, sección información general MDS, fecha consulta: 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_8.asp “La aplicación territorial de estas políticas”, sección información general, MDS, fecha consulta: 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_6.asp “MSD y sus planes nacionales”, sección información general, MDS, fecha consulta: 15-02-10

http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_10.asp “Rendir cuentas es ética práctica”, sección información general, MDS, fecha consulta: 15-02-10

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/> Última fecha consulta: 02-10-11

<http://www.siempro.gov.ar/>

¹⁸¹ Artículo originalmente publicado en la *Revista Praxis*, Año 9, N° 11, 2007, págs. 127-131, Santiago.

X.- ANEXOS

10.1.- Anexo Metodológico

10.1.1.- Explicitación de la metodología de análisis para los casos bajo estudio

10.1.1.2.- Decisiones muestrales

El **universo conceptual** de esta tesis son los Centros Integradores Comunitarios (CIC) que fueron implementados en la República Argentina.

Las **unidades de análisis** han sido los CICs de Barrio San Cayetano en la ciudad de Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco, y el de Barrio Cabildo en la ciudad de Córdoba, de la Provincia del mismo nombre¹⁸².

Las **unidades de observación** fueron los documentos, mesas de gestión y entrevistados que se vinculan al funcionamiento de esos CICs.

10.1.2.- Observación

10.1.2.1.- Caso CIC San Cayetano, Roque Sáenz Peña, Provincia del Chaco

El análisis de los casos de estudio se hizo en base a las **propias observaciones** de quien suscribe y, sobre todo, tomando en cuenta lo expresado por los entrevistados según el enfoque de heterogeneidad dado el contexto diferenciado de implementación de un mismo proyecto social en dos localidades de dimensiones, composición y situación política diversa.

Para el de Roque Sáenz Peña han sido siete los **entrevistados**, los que se consideraron **actores claves** en la implementación del proyecto CIC, sea por su pertenencia y/o conexión directa con el mismo, sea porque su cargo o posición los vincula con el conocimiento de la realidad de ese territorio y las implicancias del caso.

Con el objeto de preservar el anonimato de estos informantes clave¹⁸³, los denominamos ERSP, y le asignamos un número que permitió su identificación a lo largo del análisis. El detalle para este caso es el que sigue:

¹⁸² La elección de los CIC analizados responde en el caso del de Córdoba, al hecho de su proximidad con el campus de la UCC lo que facilita el trabajo de recolección de datos y las sesiones de observación participante, asimismo, la tesista durante el 2010 integró un Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria que tuvo como contra parte este CIC y se juzgó útil intervenir desde estas dos estrategias de investigación, una, la tesis, como producto tradicional de la puesta en marcha de una investigación, y otro, el Proyecto de RSU como parte de lo que se concibe como Responsabilidad Social en la Investigación. En el caso de Roque Sáenz Peña, cabe aclarar que la tesista es oriunda de esa ciudad y pareció un modo de contribuir a la comprensión de su realidad, además de lógicamente facilitarse el trabajo de campo por tener donde residir en esa localidad mientras duró la fase de recolección de datos. No obstante lo anterior, también se juzgó interesante comparar casos insertos en dos Provincias y localidades con perfiles tan diferentes y trayectorias institucionales tan diversas. En el caso de Roque Sáenz Peña, esta localidad tiene en la gestión actual y en la anterior un distanciamiento con el Gobierno Nacional, mientras que la administración provincial es uno de sus principales aliados en el contexto de las unidades subnacionales. El caso de Córdoba es justamente el opuesto, la gestión municipal actual está directamente asociada política y operativamente al Gobierno Nacional, y es la gestión provincial la que se mantiene al margen.

¹⁸³ Esta ha sido una decisión de la tesista por cuanto parece conveniente preservar las identidades toda vez que estas personas son conocidas en su comunidad, ocupan puestos de alta exposición, y en diversos

ERSP1: hace referencia a la Coordinadora del CIC en cuestión;
Entrevista del 14 de julio de 2010.

ERSP2: es la Directora del Centro de Salud¹⁸⁴;
Entrevistas del 14 y 15 de julio del 2010.

ERSP3: es un referente social del área territorial que cubre el CIC¹⁸⁵;
Entrevista del 17 de julio del 2010.

ERSP4: es el Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad;
Entrevista del 5 de abril de 2010¹⁸⁶.

ERSP5: es el Secretario de Planificación del Gobierno Municipal, que en anterior función tuvo relación directa con el Proyecto CIC de Barrio San Cayetano;
Entrevista del 15 de julio de 2010.

ERSP6: es una docente de un taller que se ofrece en el CIC;
Entrevista del 14 de julio de 2010.

ERSP7: es un Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Entrevista del 19 de julio de 2010.

ERSP8: es una empleada de la farmacia del Centro de Salud.¹⁸⁷
Entrevista del 14 de julio de 2010.

10.1.2.2.- Cronología de la investigación y lugar de las entrevistas

La cronología de las entrevistas responde a que la tesista reside en la ciudad de Córdoba y se procuró aprovechar en abril de 2010 –coincidiendo con los feriados de la Semana Santa- para hacer un exploratorio de la Municipalidad y así se consiguió la primera entrevista del caso. Luego, durante las vacaciones de julio de ese mismo año, se procuró agotar el resto de las entrevistas de acuerdo con la accesibilidad y las posibilidades de tiempo que tenían los potenciales entrevistados.

momentos de sus entrevistas han sido muy críticos en sus comentarios. Lo mismo vale para el caso Córdoba, CIC de Barrio Cabildo.

¹⁸⁴ Cabe aclarar que este entrevistado (el ERSP2) no permitió que la entrevista sea grabada, aún así, no sólo recibió a quien suscribe en su oficina, sino que también lo hizo en su domicilio particular, donde además llamó para que concurriera a un referente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que denominaremos **ERSP2b**, y que, según se nos informó, trabajaba activamente en la Mesa de Gestión de este CIC durante el período que cubre esta investigación.

¹⁸⁵ Es importante señalar que esta persona tiene un fuerte acento extranjero lo cual dificultó un poco el entendimiento de lo iba diciendo y, sobre todo, la desgrabación de su entrevista.

¹⁸⁶ Se intentó mantener el contacto vía mail y teléfono, pues así se había acordado en la entrevista, incluso para que nos provea de material referido a la descripción de la ciudad, el barrio y algunas de las acciones del CIC, pero lo cierto es que no se obtuvo respuesta. Luego, en julio, se procuró también acceder a una nueva entrevista personal para conocer la evolución del proyecto desde la primera entrevista hasta esa fecha, pero tampoco se obtuvo respuesta favorable.

¹⁸⁷ Cabe aclarar que esta persona no fue entrevistada en el sentido estricto de la palabra, sino que se cruzó en el recorrido que se estaba haciendo del CIC y refirió algunas opiniones que se anotaron en el cuaderno de campo por considerarse valiosas, transcribiéndose luego en el capítulo de análisis de este caso.

En cuanto al lugar donde se desarrollaron las entrevistas, el ERSP4 nos recibió en su oficina de la Municipalidad. Por su parte, la ERSP1 y la ERSP6 en el CIC; a la ERSP2 primero brevemente en su oficina del CIC, luego en su domicilio particular; al ERSP3 en su lugar de trabajo donde también vive con su comunidad religiosa, un colegio confesional Católico de la zona (con capilla y parroquia); al ERSP5, en su oficina particular; y el ERSP7, tuvo la amabilidad de acercarse hasta la Terminal de Ómnibus de la ciudad de Resistencia (capital de la Provincia del Chaco).

10.1.2.3.- Caso CIC Cabildo, Córdoba, Provincia de Córdoba

En el caso de este CIC, los entrevistados fueron cuatro y además se asistió en carácter de observador participante a tres reuniones de la Mesa de Gestión, a una de la red Abra Palabra de la zona sur de la ciudad que trabaja por la constitución del Consejo Local de Niñez, y al inicio –y en el marco del trabajo exploratorio previo- también se participó de una reunión con la coordinadora del CIC Cabildo y el de Villa Siburu (18 de junio del 2010), pudiendo en esas ocasiones apuntarse algunas notas de campo que –según entendemos- pueden colaborar con la comprensión de los sucesos que aquí se plasman, sobre todo desde el punto de vista de la contextualización y temporización de los eventos.

De igual modo que en el caso anterior, y con el objeto de preservar el anonimato de estos informantes clave, los denominamos ahora ECBA, y le asignamos un número que permitió su identificación a lo largo del análisis. El detalle para este caso es el que sigue:

ECBA1: hace referencia a la Coordinadora del CIC en cuestión;
Entrevista del 25 de junio del 2010.

ECBA2: es la trabajadora social de la parte de Promoción Social del CIC;
Entrevista del 10 de diciembre del 2010.

ECBA3: es la trabajadora social del Centro de Salud, que en este caso es también municipal;
Entrevista del 10 de diciembre del 2010.

ECBA4: es un Facilitador del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Entrevista del 22 de diciembre del 2010.

10.1.2.4.- Cronología de la investigación y lugar de las entrevistas

Residiendo la tesista en la ciudad de Córdoba, el orden de las entrevistas fue dado más bien por los contactos y disponibilidad de los entrevistados. Es importante destacar que en el 2010 este trabajo de tesis coincide con un Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria del cual quien suscribe es una de las profesoras responsables; y si bien tesis y PRSU se mantuvieron como instancias separadas, se aprovechó muchas de las visitas al CIC para observar las actividades y establecer nuevos contactos para las entrevistas.

Los primeros trabajos exploratorios para este caso estuvieron guiados por una entrevista con una antigua especializando de una de las carreras que se dictan a instancias de la Universidad de Lanús, en vinculación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien hizo sus prácticas en un CIC ejecutado en el interior de la Provincia. A partir de allí se intentó hacer contacto con alguna autoridad de la Municipalidad de Córdoba,

especialmente de la Secretaría de Desarrollo Social y Empleo, y –específicamente- de la Subdirección de Niñez y Adolescencia, por otro lado, también se procuró llegar a la Secretaría de Gobierno, la que estaba muy convulsionada por esos días dado el cambio que se había operado, por decisión del Intendente, en la persona que ocupaba ese cargo.

Tampoco fueron fáciles los contactos con el CIC, el teléfono que figuraba en el sitio web de la Municipalidad de Córdoba correspondía al área de Finanzas del Hospital Militar¹⁸⁸, y si bien contamos con la predisposición de un empleado de Desarrollo Social que procuraba conseguir nombres y teléfonos de contacto, las informaciones eran imprecisas, incluso en lo referido al nombre de la persona que estaba a cargo de la coordinación de dicho CIC.

Ante esta situación, se tomó la decisión de apersonarse directamente en el CIC y constatar allí la presencia o ausencia de personal y, en tal caso, del funcionamiento efectivo del mismo. Una vez llegada al CIC, ubicado en la calle Colorado al 6.500 de Barrio Cabildo, se pudo constatar la existencia del edificio y que de hecho estaba abierto y funcionando. Nos recibió la coordinadora y luego de una breve presentación acordamos día y hora de la primera visita y posterior entrevista. De esta manera, y para nuestro caso, fue más accesible el personal que trabajaba en el propio CIC que las autoridades municipales de quienes dependían, por esa razón, a partir de allí, se planificaron tanto las observaciones como las entrevistas en el ámbito de este lugar. Con lo cual, todas las entrevistas menos la del ECBA4, se realizaron allí.

Respecto de este último entrevistado, se llegó a él por un dato aportado por el ERSP7, quien nos facilitó un contacto con el Centro de Referencia (CDR) con sede en Córdoba. No fue fácil lograr la entrevista pero finalmente se concretó, y el entrevistado propuso reunirnos en la sede centro de la UCC, una vez allí, se mostró muy abierto al diálogo.

10.1.3.- Recolección y tratamiento de los datos obtenidos

10.1.3.1.- Proceso de revisión de la bibliografía

Las primeras aproximaciones de carácter exploratorio contribuyeron a acumular gran cantidad de bibliografía para potenciales consultas. Estas provinieron de diversas fuentes: sugerencias de colegas y directores de proyectos de investigación en los que la tesista participaba al momento de elaboración de la tesis, ex profesores de la maestría, búsquedas en biblioteca y vía Internet, así como también en varios CDs que compilaban publicaciones de *papers* de congresos.

Una vez decidido el tema general de estudio y el ámbito específico de aplicación, y con la finalidad de definir el objeto y acotarlo adecuadamente, se decidió cursar y rendir un seminario de postgrado dictado por el Dr. Fabián Repetto, bajo el título: “Políticas Públicas I”; el cual se aprovechó para discutir el posible tema de tesis con el docente y para solicitar

¹⁸⁸ Una vez iniciado el contacto directo con las autoridades del CIC, hicimos el comentario de que si se llamaba al teléfono que figuraba en la web nos atendían en el Hospital Militar, así que luego de chequearlo, la coordinadora nos dijo que lo que allí figuraba era el interno para uso del personal de la Municipalidad, y nos facilitó el número de contacto para llamadas externas. De igual modo se tomó nota de la dificultad que significaba contactarse con ese CIC cuando ni siquiera el número de teléfono era algo que se difundía con claridad.

bibliografía específica para abordar la cuestión. Inmediatamente la inquietud fue bien recibida, sobre todo por la novedad del tema y la ausencia –según manifestó el docente- de estudios similares.

A partir de allí, se procedió a sistematizar la información para tonarla accesible para el estudio y posibilitar el trabajo con las distintas fuentes. En ese sentido, se realizó el fichaje de los diversos documentos, y se elaboraron sinopsis y resúmenes de aquellos que se consideraron más relevantes. La lectura de los textos procuró hacerse de modo activo y crítico, toda vez que gran parte de ella coincidió con las visitas en el terreno, y esta era una vía que se consideró pertinente para la profundización del estudio y la explicitación de las limitaciones que se iban encontrando en la medida que se avanzaba.

Una vez contactados los actores claves -potenciales entrevistados- la revisión de fuentes secundarias se concentró mayormente en documentos, informes, sitios web y estudios suministrados por ellos mismos. Tanto los textos identificados para el marco teórico y de referencia, como las fuentes apuntadas por los protagonistas, fueron trabajados de dos maneras diferentes, por un lado, según el autor/fuente; y por el otro, según su aporte a las dimensiones de análisis propuestas para este estudio, procurando separar lo que correspondía a la descripción de los casos y su contextualización, de aquello que contribuiría a su análisis y evaluación.

10.1.3.2.- Instrumento confeccionado para el trabajo de observación

Se diseñó un único instrumento para la recolección de los datos provenientes de las **entrevistas en profundidad**¹⁸⁹ con los actores clave identificados. Dada la diversidad de los mismos, así como también la oportunidad que abría cada encuentro, el cuestionario sirvió como base de orientación de los discursos y las conversaciones sostenidos con ellos. Las circunstancias fueron diversas, y diversas las aplicaciones del mismo, pero en todo momento sirvió como referencia para señalar los principales ejes de la entrevista y, sobre todo, la profundización de las dimensiones que se habían establecido para el análisis.

Casi todas las entrevistas fueron grabadas y acompañadas también por registros escritos que se realizaron durante la entrevista acerca de reflexiones, comentarios, cuestiones que llamaron la atención, incluso expresiones o gestos que parecieron importantes en el intercambio con los entrevistados. Sólo en los casos en que la grabación de la entrevista no fue autorizada por el entrevistado, la tesista se limitó a tomar nota, siguiendo las mismas directrices que se explicaban antes para el registro de la información.

Ejes cuestionario general para informantes clave de ambos CIC:

Referencia de Caso y N° de entrevistado:

Organización:

Cargo en la organización:

Fecha entrevista:

¹⁸⁹ El texto completo de las entrevistas se encuentra anexado en CD que se adjunta al ejemplar impreso de este trabajo.

Lugar:

Duración:

Dimensión I. La naturaleza de las tareas requeridas.

- 1.- ¿Cómo nacen/se originan los Centros Integradores Comunitarios?
- 2.- ¿Con qué fin fueron creados?
- 3.- ¿Cuándo se inaugura el CIC en cuestión?
- 4.- ¿Cuándo comienza a funcionar?
- 5.- ¿Qué actividades/programas se desarrollan actualmente?
- 6.- ¿Qué fortalezas reconocen para el desarrollo de las actividades emprendidas?
- 7.- ¿Qué debilidades detectan?
- 8.- ¿Qué demandas barriales consideran que cubren?
- 9.- ¿Qué necesidades desearían cubrir y aún no logran hacerlo?
- 10.- ¿Qué necesitarían tener para hacerlo?
- 11.- ¿Cómo dan a conocer las actividades que realizan?
- 12.- ¿Cómo se vinculan con los niños?
 - De 0 a 5 años
 - De 5 a 12 años
 - De 12 a 18 años
- 13.- Definir tres problemáticas en orden de prioridad que puedan identificar con cada una de las poblaciones mencionadas:
 - De 0 a 5 años
 - De 5 a 12 años
 - De 12 a 18 años

Dimensión II. La interacción con los destinatarios de esa acción y la incidencia de su participación.

- 14.- ¿Quiénes fueron los primeros en acercarse al centro?
- 15.- ¿Cómo lo hicieron?
- 16.- ¿Qué intereses movilizaron ese acercamiento?
- 17.- ¿A quienes están destinadas las acciones? (público objetivo)
- 18.- ¿Cuáles son las principales problemáticas que se advierten en el barrio?
- 19.- ¿Cómo se determinan esas problemáticas?
- 20.- ¿Cómo participan los vecinos en el CIC?
- 21.- ¿A través de qué medios/canales lo hacen?
- 22.- Si pudieran dar tres notas características de la población del Barrio, ¿cuáles serían?

Dimensión III. La coordinación interinstitucional.

- 23.- ¿Qué vinculaciones tienen con los distintos niveles de gobierno (nacional-provincial)?
- 24.- ¿Cómo se gestionan?
 - A nivel financiamiento.
 - A nivel de programas que se desarrollan
 - A nivel de publicidad de las acciones que realizan
 - A nivel de monitoreo- evaluación- control

- 25.- ¿Qué vinculaciones tienen con otros organismos barriales (escuelas- centros de salud- centro vecinal- comisiones barriales- ONG)?
- 26.- ¿Quiénes conforman la mesa de gestión/mesa ejecutora?
- 27.- ¿Cómo fueron designados?
- 28.- ¿Qué organizaciones colaboran con las actividades del CIC?
- 29.- ¿Cómo es la convivencia entre los distintos niveles de gobierno?
- 30.- ¿Cómo es la convivencia entre las distintas organizaciones?

Respecto de las **notas de campo** o diarios de terreno, estas se utilizaron mayormente para captar las impresiones de la tesista y tuvieron un rol central para consignar los registros de aquellas entrevistas en las que no se pudieron grabar los discursos, esto es, en el caso de las ERSP2, ERSP2b, y ERSP7.

También fueron de gran utilidad para consignar el desarrollo de las reuniones de la Mesa de Gestión en el caso del CIC de Barrio Cabildo, ya que si bien en una de las ocasiones la sesión fue grabada, nos pareció más significativo procurar plasmar la observación, utilizando las notas como ayuda memoria y como registro del desarrollo de los acontecimientos y su contextualización.

La tesista apartó un cuaderno con esta finalidad, y allí se apuntó cada entrevista y cada reunión de Mesa de Gestión. En este registro se consignó el lugar, la fecha, hora de la sesión, persona entrevistada o bien identificación de miembros presentes en la reunión. Ahí se efectuaron las notas, los comentarios del observador, detalles que aunque accesorios al diálogo pudieran ser significativos a la hora de la comprensión de los hechos, así como también un registro de lo que no se comprendió con claridad (recordemos por el ejemplo el caso del ERSP3 que tiene un fuerte acento extranjero).

Estos registros, en uno y otro caso, se complementaron con **fotografías** como modo de resguardar la presencia de los protagonistas y el espacio físico donde desarrollan sus actividades.

10.1.3.3.- Tratamiento de las entrevistas

Todas las entrevistas fueron desgrabadas y transcritas en su totalidad, respetando en la medida de lo posible las expresiones de los entrevistados y consignando comentarios a modo de guía para la tesista, sobre todo cuando surgía algún inconveniente en la grabación, o bien no se podía reproducir con seguridad lo que el entrevistado había expresado. Para esas oportunidades fue muy importante contar con las notas de campo que acompañaron cada encuentro.

Posteriormente se procedió a codificar cada entrevista, y a agruparlas según el caso de estudio. Primero se analizaron las del caso del CIC de Barrio San Cayetano, y seguidamente las del CIC de Barrio Cabildo. Para la codificación se utilizó un esquema conceptual basado en las dimensiones de análisis de este trabajo de tesis, prestando especial atención a la operacionalización que para cada una se sugirió en el capítulo del marco de referencia.

Una vez realizado lo anterior, se procedió a escribir cada capítulo referido a los casos, comenzando primero por el de la Provincia del Chaco y luego por el de la de

Córdoba. En cada uno se procedió a agrupar las voces en función de la dimensión tratada y la significación de los discursos para el análisis de cada caso y situación.

10.1.4.- Interpretación y análisis de los datos:

Al **final de cada capítulo** donde se describen y analizan los casos, se abre un acápite para las conclusiones preliminares para cada uno. Allí se destacaron y sintetizaron los indicadores de las dimensiones de análisis, procurando cumplir con la finalidad de lograr el mayor grado de descripción y análisis posible. Una vez realizado lo anterior, se intentó interpretar los datos de manera tal de concluir a qué “tipo ideal de programa” se aproximaba cada caso, y de esta manera lograr destacar las similitudes y diferencias en la gestión de ambas experiencias.

A partir de esa comparación, y volviendo a los conceptos centrales de nuestro marco analítico, procuramos explicitar las **conclusiones finales** donde por un lado se retomó el diseño de esta política pública es decir, su deber ser; y por el otro, se hizo lo propio con la fase de implementación de la misma. Al final, se sugieren las principales características de la brecha de implementación, y se ensayan algunas recomendaciones que pudieran eventualmente contribuir a saldar esa brecha.

10.2.- Anexo Capítulo III: La Política Social en Argentina: Aproximaciones a su Concepto, Evolución Histórica e Institucional

10.2.1.- Evolución histórica e institucional de la política social en Argentina

Basados en el supuesto de que la historia no es una, y que depende de los criterios de reconstrucción que utilizan los diversos autores, presentamos una breve reseña de los principales procesos por los que atravesó Argentina en su historia reciente.

Las primeras organizaciones de socorro de Argentina país aparecieron entre 1500 y 1600 y fueron los llamados “hospitalitos”, creados por los colonos que acompañaban a las expediciones descubridoras que, partiendo de Santiago del Estero (hoy Argentina) o de Asunción (hoy Paraguay), se adentraban en nuestro territorio. Entre cincuenta y cien años más tarde se organiza la administración colonial asentándose en el territorio congregaciones religiosas administradas por sus generales desde España, desapareciendo estos pequeños hospitales o bien transformándose en beaterías o conventos.

En el siglo XVIII el puerto de Buenos Aires pasa a ser el eje de las transacciones comerciales de las colonias españolas, lo que convierte a la ciudad en centro de la vida política, militar, judicial, religiosa y económica más importante después de la capital del Perú. Es entonces que aparecen las organizaciones de socorro vecinales. A causa de una epidemia, los vecinos de Buenos Aires en el año 1727, crean una organización laica, denominada “La hermandad de Santa Caridad”. Simultáneamente, los vecinos reunidos en el Cabildo de Buenos Aires, se ocupaban del antiguo Hospital San Martín.

El Colegio de Huérfanas (1755), y el Hospital de Mujeres (1768), -hoy Hospital Bernardino Rivadavia- fueron las primeras instituciones destinadas a proteger a la mujer creadas en el Río de la Plata, bajo el patronato o administración de una sociedad civil y laica.

El 7 de agosto de 1779 a solicitud de los vecinos y por intervención del Cabildo, se funda la Casa de Niños Expósitos también a cargo de la Hermandad de la Santa Caridad, específicamente destinada a socorrer niños abandonados y especialmente a los recién nacidos en riesgo de muerte. La Hermandad fue disuelta en 1822 por Rivadavia, pasando a cumplir sus funciones administrativas la “Sociedad de Damas de Beneficencia de Buenos Aires”, creada por dicho presidente, con aportes estatales y donaciones, pero administrada de manera privada e integrada por las damas porteñas de la época.

En 1908, esta institución por disposición de la Ley 3.727, se convierte en oficial y dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pero siguió manteniendo un alto nivel de autonomía en cuanto al uso de los fondos. Su concepción de la pobreza tenía que ver básicamente con la institucionalización de las personas, incluida la judicialización.

Según esta concepción, la razón de la posición económica de los pobres era consecuencia de alguna debilidad moral y *“la estrategia de intervención propia de la beneficencia se caracteriza por la sanción ejemplificadora (los premios a la virtud) o bien por la internación-segregación física de los necesitados. Enfermos, huérfanos, mujeres abandonadas, etc., son asistidos en instituciones disciplinarias que, aún en el caso de los*

hospitales cuidan más de los espíritus que de los cuerpos o de las necesidades materiales”¹⁹⁰.

En 1883 se creó la Dirección de Asistencia Pública inspirada y conducida por el doctor José María Ramos Mejía, con el objetivo de centralizar la dirección científica de todos los hospitales de Buenos Aires y demás servicios de Beneficencia del Municipio.

A diferencia de lo anterior, se proponía una activa intervención estatal con una administración centralizada para evitar la **anarquía institucional**. Años más tarde, el doctor Gregorio Araoz Alfaro propuso la creación de un “*Ministerio o una Gran Dirección Nacional de Medicina que comprendiera todos los servicios de policía sanitaria y asistencia que interesara al país*”¹⁹¹. La iniciativa fue retomada por el presidente Hipólito Irigoyen, quien propició no sólo la creación de un Ministerio de Salud Pública sino que, incluso, llegó a dictar las normas para su organización.

Según la fuente consultada, esta visión de la asistencia social estaba en consonancia con las nuevas ideas imperantes en el país en el campo laboral. En esos años se aprueban leyes como la de accidentes de trabajo, la del descanso dominical e incluso distintos grupos ocupacionales se vieron beneficiados con el otorgamiento de la jubilación. Sin embargo, las propuestas de estatizar la asistencia social hechas por parte de reformadores sociales o, incluso, desde el propio Gobierno no prosperaron, por intereses contrarios a las mismas.

La anterior Sociedad de Beneficencia fue intervenida por el Gobierno de Juan Domingo Perón, en 1946 y dos años más tarde disuelta. Época en que la asistencia social se concentra en la Fundación Eva Perón, a la vez que se aplica una nueva práctica social por la que se expande el goce de los derechos sociales para todos los trabajadores. En octubre de 1943 se creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, que absorbió no sólo las funciones de la antigua Dirección Nacional de Higiene, sino también a todas las organizaciones vinculadas con la provisión de caridad, asistencia social, vivienda y salud.

Este organismo, sin embargo, tuvo una vida corta. En agosto de 1944 la Secretaría de Trabajo y Previsión reunió a todas las agencias oficiales relacionadas a caridad, vivienda y asistencia social, dejando a ese organismo, ahora rebautizado Dirección Nacional de Salud Pública, a cargo solamente de la supervisión de los servicios de salud. En 1947, el gobierno peronista crea la Dirección Nacional de Asistencia Social y al año siguiente, la Sociedad de Beneficencia, intervenida dos años atrás, fue incluida en esta institución.

Ese mismo año se crea la Fundación Eva Perón fuera de la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Social, la que según Veronelli y Veronelli Correch¹⁹² –quienes tienen una posición claramente favorable a la gestión de la política social llevada a cabo

¹⁹⁰ TENTI FANFANI, Emilio (2002), “Estado y Pobreza”, Editorial Prometeo; en Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (op. cit.:26).

¹⁹¹ VERONELLI, Juan Carlos y Magali Veronelli Correch, “Los Orígenes Institucionales de la Salud Pública en la Argentina”, Tomo 2, Organización Panamericana de la Salud Representación Argentina. www.ops.org.ar/publicaciones Citado en Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, ut supra:26.

¹⁹² Esta reseña histórica está tomada del material de estudio de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario – ut supra-, y que fuera facilitado por un especializando del CIC de Barrio Cabildo, en la Ciudad de Córdoba.

por el gobierno peronista de aquél entonces- cambia el sentido de la asistencia social bregando por la justicia social y los derechos sociales de los más necesitados, distinguiéndose de la Sociedad de Beneficencia, la cual pretendía –según los mismos autores- moralizar a los pobres manteniéndolos en ese lugar. Lo subyacente era la idea de transformación del tradicional concepto de beneficencia y su redimensionamiento revalorizando la acción del Estado como garante de la justicia social.

La Fundación Eva Perón continuaría sus funciones hasta el año 1955, cuando el Decreto Ley 556/55, dispuso su cierre y liquidación de sus bienes. Un año antes, el Gobierno derrocado había creado el Ministerio de Salud y Asistencia Social a nivel nacional, obra encabezada por el doctor Ramón Carrillo que instaura el sanitarismo como política de Estado en la Argentina.

Así, las Políticas Sociales se han venido desarrollando en **distintos ámbitos institucionales** cambiando incluso las denominaciones de sus instrumentos: Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social. De igual modo, cambiaron también los modelos de diseño y gestión de programas sociales, los que desarrollaron distintas modalidades, procurando –con mejores y peores resultados- adecuarse a la situación económico-social y al contexto político, social y cultural.

En la década del '60, los voceros de las ideas desarrollistas, predominantes no solamente en la Argentina sino en todos los países de América Latina, proclamaron la necesidad de eliminar los **obstáculos para el desarrollo**, entre los cuales se incluía a la población marginal¹⁹³, que por el tipo de tareas que desempeñaban o por su nivel educacional, no estaban en condiciones de participar en el proceso económico. Por lo tanto, y sobre todo desde el punto de vista de los sectores más críticos al orden vigente, se postuló que promover la participación de estos sectores constituía una condición necesaria para superar los efectos negativos del curso del desarrollo en los países capitalistas periféricos.

En 1976 llega un nuevo golpe de Estado, y de acuerdo con lo que consta en el Manual de Políticas Sociales aludido, “por la fuerza (...) la Argentina es incorporada al modelo consumista, que sustituye la producción por la especulación, minimiza la distribución de la riqueza, cercena el crecimiento, ignora la integración continental, además de subordinarse a los dictados de los organismos multilaterales de crédito, incorporando los postulados del Consenso de Washington. (...) Se inicia así el cruel período del genocidio a manos del Estado, consolidándose una creciente inseguridad social. La democracia recuperada formalmente queda sometida a los condicionamientos del endeudamiento externo. Finalmente el *default* exterioriza acabadamente el proyecto de no país”,¹⁹⁴.

10.2.2.- La política social en Argentina a partir de los '80

Para entender los cambios más recientes en la política de nuestro país, conviene hacer un breve repaso de las condiciones del contexto que los enmarcaban. En ese sentido,

¹⁹³ Nótese que es la primera vez que se menciona la idea de marginalidad en esta reconstrucción de la historia institucional de la política social argentina.

¹⁹⁴ Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, op. cit.:28. El resaltado es del documento.

y según exponen Repetto y Chudnovsky (op. cit. d:19) *“la gestación de un deterioro significativo de las condiciones de vida de amplios sectores de la población arranca sin duda a mediados de los años 70, en especial con el inicio de la dictadura militar. A partir de entonces, y aún con el retorno y consolidación de la institucionalidad democrática desde 1983, la estructura social argentina se vio nuevamente sacudida con dos hitos muy críticos: el primero de ellos relacionado con los procesos hiperinflacionarios de 1989/1990; el segundo con la crisis no sólo socio-económica sino también política-institucional de los años 2001/2002”*.

De acuerdo con lo anterior, sobresalen ciertos rasgos predominantes, por un lado el creciente empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, el marcado deterioro de las condiciones laborales, la cristalización de las desigualdades, no sólo entre los distintos sectores que componen la sociedad, sino –y sobre todo- las asimetrías hacia el interior del país, es decir, entre las unidades subnacionales. A tal punto esto es evidente, que Beccaría señala: *“... la desigualdad de principios del decenio del 2000 fue similar a la registrada a fines de la década de 1980. Al evaluar esta similitud debe tenerse en cuenta que los períodos de elevada inflación fueron acompañados de marcados deterioros distributivos (...). Parecería tener apoyo, entonces, la hipótesis de que la creciente diferenciación en los niveles de inestabilidad laboral acentuó el aumento de la desigualdad de los ingresos más permanentes”*. (2006: 155; en Repetto y Chudnovsky, op. cit. d:23)

Bonvecchi y Smulovitz (BM, S/D:3) afirman que *“una mirada a la historia de las políticas sociales en Argentina permite apreciar un proceso similar al que se dio en toda América Latina. ‘El país tuvo **hasta la década del 70** un sistema de política social basado en el universalismo estratificado’, un ‘híbrido institucional’ con tres componentes: la provisión universalista de los sistemas de educación y salud públicas; las prestaciones de salud diferenciadas de las obras sociales, estratificadas según nivel salarial y rama de actividad; y la atención focalizada a los problemas de pobreza extrema y falta de vivienda. Cada uno de los componentes de este híbrido comenzó a experimentar, en esa década, problemas de financiamiento y de gestión que impulsaron, a partir de mediados de **los años 80**, el lanzamiento de diversas iniciativas de reforma. Estas reformas, al igual que en otros países, incrementaron la importancia de las políticas focalizadas tanto en términos de alcance como de recursos...”*.

La década de **los noventa** traería entonces importantes cambios para nuestro país pues la política social estaría dirigida específicamente a los pobres, cobrando importancia el *“paradigma de la focalización”*, el que pretendía dar racionalidad a la política social a través de esta concentración en un grupo social especificado, procurando así garantizar su subsistencia. (CEPAL, 1995; en Cruces, op. cit. b:14) Según Grassi (op. cit.:26), *“la política social desarrollada a lo largo de los noventa, expresada en las políticas de reforma de sectores específicos y en la ampliación del asistencialismo, constituyó parte del trabajo político-cultural de producción de la hegemonía del proyecto neoliberal, tanto como de la reconfiguración de lo social, que culminó en un estado de más extrema desigualdad...”*

Según Cruces, et. al., (2008a:15), a inicios del siglo XXI se producen **cambios fundamentales en el sistema de protección social** en Argentina pues hasta ese momento –como se explica más arriba- este se estructuró en función del empleo formal, a través de los instrumentos del sistema de seguridad social, con una cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina, de larga data en nuestros países. A partir de 2001-2002, y

como respuesta a la crisis, los programas sociales abren paso a las transferencias de ingresos no contributivas para el alivio de la pobreza en la población general, lo que constituye una modalidad relativamente nueva en la política social argentina.

Lo novedoso de estos programas de transferencias es que se desligan de dicha condición, ya que están dirigidos a la población excluida y plantean una cobertura masiva. Además, imponen determinadas contraprestaciones o condicionalidades a sus beneficiarios para su asignación. El objetivo de combinar transferencias y condicionalidades es el de aliviar la pobreza tanto en el corto como en el largo plazo. (Cruces, op. cit. b:8).

Veamos cómo se reconstruyen los factores históricos que imperaron en ese momento y habrían influido en el nuevo perfil que adquirió la política social. Tres son los que se señalan como fundamentales: la informalidad en el mercado de trabajo; las estrategias de respuesta a la crisis de 2001-2002; y, la posterior recuperación económica.

“En primer lugar, la tendencia hacia una menor formalidad en el mercado de trabajo en las décadas de los años setenta y ochenta se aceleró con la transformación productiva y social derivada de las reformas estructurales de los años noventa, que debilitó la base de la protección social contributiva ligada al mercado de trabajo formal. En segundo lugar, la efectiva respuesta a la emergencia social desatada por la crisis de 2001-2002, concentrada en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), sin precedentes en su cobertura y velocidad de implementación, consolidó a los programas sociales como fenómeno político con visibilidad en la opinión pública, y los instaló como una alternativa de política relevante y viable. En tercer lugar, el crecimiento económico y la recuperación de los indicadores sociales durante el período 2003-2007 motivaron una estrategia de transición desde un programa de emergencia, el PJJHD, hacia programas de corte más permanente vinculados al empleo y el combate de la pobreza estructural más allá de situaciones puntuales de emergencia económica y social. A diferencia de lo sucedido en experiencias anteriores, en esta oportunidad la transición hacia los nuevos programas se ha planteado en un marco de continuidad”. (BM, Op. Cit., 2008:15-16)

Expresado de otro modo, de lo que aquí se trataría es de abrir un espacio para *“pasar de los programas de transferencia de ingresos de emergencia a políticas permanentes no ligadas a las crisis, y (...) plantear tales políticas como complementos estratégicos de los instrumentos tradicionales dentro de una visión de protección social más integral, de largo plazo y sustentable”.* (Cruces, op. cit. a:16) Repetto y Chudnovsky (op. cit. d:33) describen este proceso con mucha claridad cuando afirman que: “tras la grave crisis que llevó al gobierno transitorio de Duhalde, se plasmó el más relevante esfuerzo presupuestario acontecido en la política social focalizada argentina durante su errática trayectoria de la última década. A principios del año 2002, desde el Ministerio de Trabajo se diseñó y puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, cuyo alcance en términos de cobertura no tiene precedentes en el país (llegando a atender a dos millones de beneficiarios) a inicios de su implementación”.

10.2.3.- Los tres Planes centrales en la Política Social argentina de hoy

Se transcriben aquí los contenidos resumido de los tres Planes que se consideran pivotes centrales de la gestión de la política social actual¹⁹⁵:

¹⁹⁵ Esta síntesis de los tres Planes nacionales está tomada del material de la Especialización ya citado, págs. 41-44.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, “El Hambre Más Urgente”:

Este plan pretende ser una política de Estado en materia alimentaria, para trascender la emergencia y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición.

Se implementa a través de una red de prestaciones -que comprenden estrategias de prevención, la instalación de líneas de superación de la pobreza y el desarrollo de acciones compensatorias- mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales, favoreciendo de este modo la participación social y la optimización de los recursos comunitarios.

A partir de la implementación del Plan se contempla:

- *La distribución y producción de alimentos, rescatando el ámbito familiar.
- *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos en pequeña escala, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos.
- *El cuidado de la salud, la educación alimentaria y la divulgación de los principios sobre nutrición.
- *La integración del plan materno infantil.
- *Acciones extendidas a comedores sociales comunitarios, infantiles, escolares y para adultos mayores, tanto públicos como de la sociedad civil.
- *El fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad, estimulando, capacitando y posibilitando que las familias y las personas participen activamente, de manera individual o a través de las organizaciones de la sociedad en la Seguridad Alimentaria.

En el documento consultado se afirma que la implementación del Plan se basa en estrategias de gestión asociada que articulan la acción de gobiernos provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. El mismo presenta tres líneas de intervención que le otorgan un carácter de integralidad, dado que además de brindar prestaciones alimentarias desarrolla prestaciones relacionadas con la prevención y promoción sanitaria y escolar.

Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra”:

Con el propósito de encontrar una estrategia social que tienda a mejorar la calidad de vida de las familias y que genere otras condiciones para lograr un desarrollo social y económicamente sustentable, el Plan busca promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

El Plan se constituye como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos. Según se informa, a partir de la implementación del mismo en el año 2003 se realizaron las siguientes acciones:

- *Apoyo al ingreso de las familias en situación de pobreza, asegurando un ingreso a las familias pobres e indigentes y promoviendo la inclusión social a través de la participación

en proyectos productivos locales y de acciones dirigidas a desarrollar capacidades para el trabajo.

*Incorporación de beneficiarios de programas de ingreso a emprendimientos productivos. Para ello se trabajó en forma articulada con el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Programa Familias por la Inclusión Social-IDH y el Programa de Empleo Comunitario (PEC).

*Fortalecimiento de Espacios Asociativos locales e interinstitucionales con el objetivo de ampliar su capacidad de intervención en el abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local. Promueve asimismo la ampliación y consolidación de las experiencias participativas de las organizaciones sociales en la formulación, ejecución y control de programas nacionales, provinciales y municipales.

*Capacitación y apoyo técnico para el fortalecimiento de los espacios asociativos - orientados a la organización interna, detección de demandas, gestión de proyectos, sistemas administrativos y de control - y acciones para el fortalecimiento institucional para la instalación/consolidación de una red de organizaciones de crédito social/unidades locales de apoyo financiero a microempresas.

*Capacitación y asistencia técnica destinada a pequeñas unidades económicas productivas, individuales o colectivas, en los sectores de actividad de las distintas regiones del país, y los emprendedores y trabajadores que las integran, asumiendo desde esta perspectiva la problemática de la creación, desarrollo y sustentabilidad de emprendimientos productivos de pequeña escala y de esta manera trascender el esquema de subsidios transitorios al ingreso de los hogares.

*Apoyo a organizaciones para la formulación de proyectos productivos y comunitarios brindando: capacitación y asistencia técnica en tecnologías “blandas” o de gestión de emprendimientos productivos de pequeña escala, apoyo a la transferencia de tecnologías para el proceso productivo, apoyo a la formalización de los emprendimientos: cooperativismo y mutualismo y gestión asociada para la puesta en marcha de emprendimientos productivos comunitarios.

*Apoyo económico - financiero para la compra de insumos, materiales, y equipamiento que se constituyan como capital de trabajo para los pequeños emprendimientos productivos.

También se espera que el proceso de fortalecimiento del Plan llevará a la creación e institucionalización de nuevas herramientas orientadas a la sustentabilidad y expansión de la economía social –monotributo social, micro crédito, marcas colectiva, entre otras-. El resultado de estos años de trabajo continuado dio lugar a la Marca Argentina Trabaja¹⁹⁶

Plan Nacional FAMILIAS por la Inclusión Social:

El Plan Nacional Familia se orienta a la familia en busca de la promoción del desarrollo humano y de las propias capacidades de las personas en relación a las políticas

¹⁹⁶ Resolución N° 2476/2010, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creó la **Marca Registrada “Argentina Trabaja**. Visitar Enlaces http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/discurso_CFK.asp y <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/decreto%202476-10.pdf>

sociales, ya que son las familias uno de los ejes fundamentales desde el cual la gestión afronta la política social.

El Plan procura atender las necesidades de los grupos de mayor vulnerabilidad social a partir del desarrollo de programas específicos para cada sector en particular: niñez, adolescencia, juventud, tercera edad, discapacidad, jefas y jefes de hogar desocupados, entre otros.

Algunos de sus objetivos son:

- *Asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia como garante de la cohesión social.
- *Fortalecer la comunidad como espacio para la interacción familiar y social.
- *Mejorar la calidad de vida de las familias.
- *Fortalecer las organizaciones públicas y de la sociedad civil relacionadas con la problemática.

En la misma perspectiva, se cuenta hoy con nuevos instrumentos que reconocen los principios constitucionales en materia de promoción y protección de la familia:

- *Ley 26.061/2006 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- *Decreto N° 1602/2009 de la Asignación Universal Por Hijo para Protección Social¹⁹⁷
- *Ley N° 26. 233/2007 Promoción y regulación Desarrollo Infantil ¹⁹⁸

¹⁹⁷ Decreto N°1602/2009 que incorpora como inciso c) del artículo 1° de la Ley N°24.714 y sus modificaciones un sistema no contributivo de Asignación Universal por hijo para protección social.

¹⁹⁸ Visitar enlaces [PDF] **LEY 26.233** PROMOCION Y REGULACION DE LOS CENTROS DE DESARROLLO
Formato de archivo: PDF/Adobe Acrobat -

10.3.- Anexo Capítulo IV: Proyecto CIC: Los Centros Integradores Comunitarios

10.3.1.- Los CIC ejecutados

A comienzos del 2010¹⁹⁹, y de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se han inaugurado los siguientes CIC, agrupados por Provincias:

***Buenos Aires** (9 de Julio, Avellaneda, Balcarce, Baradero, Berisso, Campana, Cañuelas, Carlos Casares, Chacabuco, Dolores, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela (tres), Gral. Alvarado, José C. Paz, La Matanza (tres), La Plata, Leandro N. Alem, Lincoln, Luján, Santa Clara del Mar, Mercedes, Merlo (tres), Moreno (dos), Olavarría, Pehuajó, Quilmes (tres), Rauch, Salto, San Fernando, San Miguel, San Pedro, Tandil, Tres Arroyos, Villa Gesell, Zárate).

***Córdoba** (Villa del Totoral, Las Arrias, Córdoba (tres), San José de la Dormida, Villa Tulumba, Río Tercero, Río Cuarto, Cosquín, Las Perdices, San Francisco Chañar, Toledo, Villa Dolores, Mina Clavero, Río Segundo, Sebastián El Cano, Villa de María, La Posta, Las Peñas, Las Acequias, La Cumbre, Deán Funes, Villa María, Cruz del Eje, Villa de Soto, Estación Juárez Celman, Colonia Caroya, Salsipuedes).

***Chaco** (Juan José Castelli, Avia Terai, Basail, Campo Largo, Corzuela, Gancedo, La Leonesa, La Tigra, Las Palmas, Presidencia Roque Sáenz Peña, Quitilipi, Taco Pozo, Tres Isletas, Villa Angela, Villa Berthet, Villa Río Bermejito).

***Chubut** (Trelew).

***Catamarca** (San Fernando).

***Corrientes** (Bella Vista, Curuzú Cuatiá, Esquina, Goya (dos), Mburucuyá, Monte Caseros, Santa Lucía, Santo Tomé, Sauce).

***Entre Ríos** (Paraná, Concordia, Nogoyá, Gualaguay, Gualaguaychú, Concepción del Uruguay, Victoria, Villaguay).

***Formosa** (Tres Lagunas, Clorinda, Laguna Blanca, Gral. Mosconi).

***Jujuy** (Abra Pampa, San Salvador (tres), Perico, Calilegua, Palpalá, La Quiaca).

***La Pampa** (Gral. Pico).

***La Rioja** (Aminga, Villa Castelli, Milagro, Olta).

¹⁹⁹ Información relevada el 17 de abril de 2010 en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>. Según publicidad oficial con motivo de las próximas elecciones presidenciales, para septiembre 2011 se habrían ejecutado unos 700 CIC en todo el país. Buscando precisiones, en el mismo sitio y con fecha 2 de octubre de 2011, encontramos que se mencionan como ejecutados un total de 640.

***Mendoza** (Mendoza, Godoy Cruz, Gral. Alvear, Guaymallen, Junín, La Paz (dos), Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo, Maipú, Malargüe, Rivadavia (dos), San Martín, Santa Rosa, Tunuyán (dos).

***Misiones** (2 de Mayo, 25 de Mayo, Apóstoles, Aristóbulo del Valle, Garupá, El Dorado, Bernardo de Irigoyen, San Vicente, Leandro N. Alem, Capioví, Oberá; Jardín América).

***Neuquén** (Zapala).

***Río Negro** (Cipolletti).

***Salta** (Salta (cinco), Guachitas, San Antonio de los Cobres, El Galpón).

***San Juan** (25 de Mayo, Albardón, Angaco, Chimbas, Iglesia, Pocito, Rawson, Ullum).

***San Luis** (Villa de Merlo).

***Santa Cruz** (Caleta Olivia).

***Santa Fe** (Villa Constitución, Florencia, Reconquista, Santa Fe, Sauce Viejo, Rafaela, Romang, Rosario (cinco), San Javier, Capitán Bermúdez, San Lorenzo, Calchaquí, Villa Ocampo).

***Santiago del Estero** (Quimilí).

***Tucumán** (Juan Bautista Alberdi, Banda del Río Salí, San Miguel (tres), Concepción, El Chañar, Graneros, La Cocha, Cruz Alta, Burruyacu, Los Nogales, Monteros (dos), Leales, Ranchillos, Simoca, Lules, San Javier, Santa Ana).

Cabe destacar que según estos datos se habrían inaugurado CIC en 22 Provincias argentinas; sobre un total de 23 unidades subnacionales, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última y la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur serían, a la fecha de consulta de esta fuente, los únicos distritos subnacionales sin presencia de CIC ejecutados.

10.3.2.- Convenio de Colaboración entre Ministerios para ejecución Proyecto CIC

Convenio de Colaboración entre los Ministerios de Saludos y Ambiente de la Nación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; de Desarrollo Social de la Nación; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación

Entre el MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, representado en este acto por el Señor Ministro de Salud y ambiente, Dr. Ginés GONZALEZ, GARCIA; el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, representado en este acto por el Señor Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dr. Carlos Alfonso TOMADA; el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, y el CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES de la PRESIDENCIA DE LA NACION,

representado en este acto por el Señor Ministro de Desarrollo Social, Dr. Juan Carlos NADALICH; el MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, representado en este acto por el Señor Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Julio DE VIDO, y:

CONSIDERANDO:

Que con fecha 26 de julio de 2004, LAS PARTES suscribieron un Convenio de Colaboración, a los efectos de implementar en el territorio nacional un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social, comprometiéndose a colaborar en la construcción y puesta en funcionamiento, de un ámbito físico común de escala municipal o provincial, materializado en la construcción, equipamiento y operación de edificios denominados CENTRO INTEGRADOR COMUNITARIO (CIC).

Que, el CENTRO INTEGRADOR COMUNITARIO (CIC) constituye un motor de la asistencia y desarrollo del barrio, siendo preponderante la participación de los Ministerios de Desarrollo social y de Salud y Ambiente, en la atención de las problemáticas sociales desde una mirada integral.

Que en los mismos, los vecinos encuentran una respuesta preventiva o de protección a su salud, a sus relaciones vinculares, a sus posibilidades de desarrollar emprendimientos, en definitiva: encontrará posibilidades de integración social.

Que, el convenio de Colaboración estableció las prestaciones y compromisos de cada una de las partes, permitiendo que los Centros Integradores Comunitarios (CICs) construidos en ese marco, se hayan constituido como modelo de gestión pública, implicando la integración y coordinación de las políticas sociales, de atención primaria, de salud y desarrollo social en el territorio nacional, con interacción en las provincias, los municipios y la sociedad civil.

Que, asimismo, la experiencia en la ejecución de los primeros Centros Integradores Comunitarios (CICs), permitió adquirir saberes y experiencias, posibilitando generar nuevas herramientas que coadyuven a la mejor implementación del proyecto.

Que, a los efectos de la construcción y puesta en funcionamiento de los nuevos Centros integradores Comunitarios (CICs), LAS PARTES, coinciden en la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración que, receptando aquellas cláusulas del Convenio de fecha 26 de julio de 2004 que establecen los objetivos, lineamientos, finalidades de los Centros Integradores Comunitarios (CICs), asimismo modifique aquellas otras que permitan una mayor eficacia en la ejecución de las acciones a cargo de cada una de las partes, e incorpore aquellas que consideren necesarias a estos fines.

POR ELLO,

LAS PARTES acuerdan celebrar el presente Convenio de Colaboración, a tenor de las siguientes cláusulas:

PRIMERA: El presente Convenio tiene por objeto dar continuidad a la implementación en el territorio nacional de un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social.

SEGUNDA: A los fines de la consecución del objeto previsto en la cláusula precedente, las partes se comprometen a colaborar en la construcción y puesta en funcionamiento, de un ámbito físico común de escala municipal o provincial, materializado en la construcción, equipamiento y operación de edificios que se denominará CENTRO INTEGRADOR COMUNITARIO (CIC), de acuerdo a los lineamientos dispuestos en el Anexo A, que forma parte integrante de presente.

TERCERA: Las actividades para la conformación de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC), se ejecutarán en dos etapas:

Etapas 1: Desde la entrada en vigencia del presente, hasta la puesta en funcionamiento de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC), con acciones a cargo, conforme se estipula en la cláusula siguiente, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de Desarrollo Social y de Salud y Ambiente.

Etapas 2: A partir de la puesta en funcionamiento de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC), con acciones a cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud y Ambiente y otros ministerios u organismos que, en adelante, intervengan en las políticas sociales desarrolladas en los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC).

CUARTA: LAS PARTES tendrán las siguientes responsabilidades o funciones, según las distintas etapas de ejecución a los efectos de la conformación de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC)

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales:

- Coordinación Ejecutiva del presente Convenio de Colaboración;
- Promoción y difusión del objeto y finalidad del presente Convenio de Colaboración;
- Conformación del Comité de Gestión Nacional CIC.

Ministerio de Desarrollo Social:

Etapas 1:

- Concepción y diseño de la operatoria CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC);
- Diseño de Prototipos arquitectónicos de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC);
- Priorización de localizaciones de CIC, en acuerdo con Provincias y Municipios;
- Difusión de la operatoria y capacitación a organismos locales;
- Evaluación de Proyectos y otorgamiento de Aptos Técnicos;

- Incorporación de las Cooperativas de Trabajo y sus integrantes al Registro Nacional de Efectores Sociales;
- Promoción, matriculación, fortalecimiento y control de las cooperativas de trabajo que formen los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR y desocupados en el marco del proyecto constructivo a través del INAES;
- Aporte financiero según lo comprometido en la cláusula Segunda, punto 2, del Anexo C, del presente convenio

Etapa 2:

- Dotación de equipamiento específico para los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC), conforme lo estipulado en la cláusula OCTAVA del presente Convenio;
- Monitoreo específico del funcionamiento de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC).

Ministerio de Salud y Ambiente:

Etapa 1:

- Concepción y diseño de la Operatoria de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC);
- Diseño de Prototipos Arquitectónicos de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC)

Etapa 2:

- Dotación de equipamiento específico para los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC), conforme lo estipulado en la cláusula OCTAVA del presente Convenio;
- Monitoreo específico del funcionamiento de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:

Etapa 1:

- Compromiso de mantener el Programa Jefes de Hogar, a aquellos beneficiarios asociados a Cooperativas de Trabajo que participen en la conformación de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC), en los términos de la cláusula Segunda punta 3, del Anexo C, del presente Convenio, y en su caso, a otros beneficiarios de programas de ingreso;

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:

Etapa 1

Aporte financiero según lo comprometido en la cláusula Segunda, punto 1, del Anexo C, del presente Convenio.

QUINTA: Las PARTES invitarán a los Gobiernos Provinciales y Municipios a adherir a las disposiciones del Presente. A tal efecto, se aprueba, como Anexo B, un Convenio Específico para la Conformación de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC) para ser firmado por los mismos.

SEXTA: Las PARTES delegan en el CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, la suscripción de los respectivos Convenios descriptos en la cláusula precedente.

SEPTIMA: las PARTES delegan en la subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. La suscripción de los respectivos Convenios Específicos de ejecución de los Centros Integradores Comunitarios, cuyo modelo obra como Anexo CII del presente

OCTAVA: Apruébase como anexo A, los lineamientos para la conformación de los Centros integradores Comunitarios.

NOVENA: Apruébase, como Anexo D, las acciones a cargo de los ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de Salud y Ambiente de la Nación para la etapa 2 de los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS (CIC).

DECIMA: Apruébase, como Anexo E, el MANUAL OPERATIVO para los CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS CIC -2da ETAPA, con el objeto de constituirse como guía para el funcionamiento de los Centros Integradores Comunitarios.

DECIMO PRIMERA: Toda la comunicación, publicación o difusión por cualquier medio, referida al programa de acción conjunta realizado en el marco del presente Convenio de Colaboración, deberá mencionar expresamente el mismo y las partes intervinientes.

DECIMO SEGUNDA: Toda cuestión que se suscitare o que no estuviere contemplada en el presente Convenio de Colaboración, será resuelta de común acuerdo entre las partes teniendo en cuenta el fin público que se persigue.

DECIMO TERCERA: A los efectos de la ejecución del presente convenio, las partes podrán suscribir Protocolos Adicionales al presente.

LAS PARTES delegan en las Secretarías de Coordinación de las respectivas jurisdicciones, u órgano con competencias equivalentes y rango no inferior a subsecretario, la facultad de elaborar los Protocolos Adicionales, cuando los mismos no tengan como efecto modificar los montos de los aportes financieros comprometidos en el presente.

DECIMO CUARTA: El presente convenio no modifica ni altera los compromisos asumidos en virtud del Convenio de fecha 26 de julio de 2004, ni los efectos de estos compromisos, ya producidos o aun pendiente de producción excepto previsión expresa en contrario; como tampoco deroga, modifica o puede entenderse como sustituto de ningún convenio entre LAS PARTES, o entre ellas y otras jurisdicciones y organismos, que a la fecha se encuentran vigentes.

En prueba de conformidad, se firman cinco (5) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 10 días del mes de julio de 2006.

10.4.- Anexo Capítulo V: Los Niños, Niñas y Adolescentes: Sujetos de Derecho bajo el Paradigma de la Protección Integral

10.4.1.- El Principio de la Participación en el EBDH

Un tratamiento aparte, por las implicancias que tiene en los temas de los que se ocupa este trabajo de tesis, merece el principio de la **Participación** que como se ha dicho, orienta entre otros al EBDH.

Este implica que los interesados directos nacionales se identifiquen con los procesos de desarrollo y tengan control sobre ellos en todas las fases. Esta participación se define como: “activa, libre y significativa”. (NU, 2006b: 26) Esto puede exigir lo siguiente:

*Presupuestar y aumentar las capacidades de organización de la sociedad civil y de participación efectiva en el marco de los programas de desarrollo.

*Aumentar la transparencia, difundiendo las políticas y la información sobre los proyectos en formatos accesibles y en idiomas minoritarios cuando proceda.

*Crear canales específicos de participación para los grupos más pobres y más marginados, prestando atención al contexto social y cultural. Esos mecanismos deben integrarse en todo el proceso de programación (y no exclusivamente en la fase de formulación, en la que a menudo se detiene la participación).

*Promover la educación cívica y el aumento de la concienciación sobre los derechos humanos como componentes transversales de los programas de desarrollo en lugar de añadidos opcionales.

*Apoyar las campañas en los medios de información y de comunicación.

*Promover y aumentar la capacidad de las redes de comunicadores sociales locales.

*Ampliar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y grupos de intereses compartidos, y fortalecer redes para articular sus expectativas respecto del Estado y otros titulares de deberes.

En este punto y sobre todo si hablamos de niñez, es importante retomar el concepto de capacidad, en tanto esta refiere a que los individuos, las organizaciones y las sociedades puedan llevar a cabo funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar metas. Esto es así porque, como se dijo, es poco probable (y a veces hasta inconveniente) esperar la participación activa de los niños en la definición de los programas estatales aplicables para asegurar el goce de sus derechos, pero lo que sí es inexcusable es que debe asegurarse a los niños el desarrollo de todas sus capacidades para que en un futuro sean adultos comprometidos y sujetos activos de la vida en sociedad. Una de las maneras de empoderar a los niños, es reforzando las capacidades de los adultos que los tienen a su cargo, y que debieran ser los primeros reclamantes a la hora de velar por el disfrute de sus derechos. En este sentido, y teniendo en cuenta la relevancia de lo señalado, el EBDH nos señala los componentes del desarrollo de la capacidad (NU, op. cit. b: 30):

**Responsabilidad/motivación/compromiso/liderazgo.* Esto se refiere a las cosas que los titulares de derechos y los titulares de deberes *deben* hacer en relación con determinado problema. Las estrategias de información, educación y comunicación ayudan a promover un sentimiento de responsabilidad en cuanto a la realización de los derechos humanos. Igualmente importante es garantizar medios de información plurales y libres, una sociedad civil dinámica, mecanismos de supervisión efectivos y acceso a medios de reparación (en los niveles judicial, administrativo y político) para las infracciones;

**Autoridad.* Esto se refiere a la legitimidad de una acción, cuando personas o grupos creen o saben que *pueden* tomar medidas. Las leyes, las normas y los reglamentos tanto formales como informales, la tradición y la cultura determinan en gran medida lo que es permisible y lo que no. Las leyes nacionales deben armonizarse con los tratados internacionales de derechos humanos, y los compromisos y deberes definirse con claridad;

**Acceso a los recursos y control de éstos.* El conocimiento de que algo debe y puede hacerse a menudo no basta. Además, los grupos más pobres raras veces son capaces de reivindicar sus derechos individuales, pero necesitan ser capaces de organizarse. Así pues, la “capacidad” también debe incluir los recursos humanos (conocimientos prácticos, teóricos, tiempo, compromiso, entre otros), los recursos económicos y los recursos de organización que influyen en si un titular de derechos o un titular de deberes *pueden* actuar.

10.4.2.- Los retos de operativizar el Enfoque de Derechos

Como se dijo en varias oportunidades, la fortaleza de emparentar en el EBDH los derechos humanos con los objetivos de los programas de desarrollo, es contribuir al logro fáctico de su realización. Aún así, persisten retos en la concreción de su correspondiente operativización. Según la Comisión Andina de Juristas (2010) algunos de los principales retos serían:

***Reconocer a las personas como sujetos de derecho y sujetos centrales de las políticas públicas:** “El reto finalmente radica en trascender de unos mecanismos de interlocución entre un Estado abstracto y poderoso y el ciudadano de a pie a un Estado que incluya a todas las personas, quienes son reconocidas como interlocutoras validas y cualificadas capaces de aportar a la definición de una agenda pública, cuyo objetivo es la realización de los derechos humanos” (Pérez Murcia, Luis Eduardo; en Comisión Andina de Juristas, op. cit.).

***Identificar el contenido de los derechos que debe ser operativizado a través de políticas públicas:** Esto merece primero, una análisis de los Instrumentos Internacionales, para luego ser incorporados a nivel de normas nacionales, a su vez, a ese nivel, se debe trabajar en la interpretación e integración jurídica, en su contenido esencial e irrenunciable, y en las dimensiones o elementos de esos derechos.

***Ajuste institucional para la realización de los Derechos Humanos:** Pasar de dispositivos aspiracionales a dispositivos operacionales que permitan determinar responsabilidades, metas, medidas para la evaluación y creación de indicadores, y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas.

***Desarrollar Indicadores de estructura, de proceso y de resultados²⁰⁰.**

***Planificar en términos de Progresividad y No Regresividad:** lo que implica actuar en función de este principio rector del EBDH.

Por último, sería importante lograr estrategias concretas para integrar el Enfoque de Derechos Humanos. Entre esas estrategias Villaran (2005, en Comisión Andina de Juristas, 2020) menciona: la Jurídica, la Cultural, la Político-institucional, las Económicas, el Estudio y medición y la Financiación.

En cuanto a la primera, la Jurídica, se trata de promover legislación, y en algunos casos también derogar o modificar la ya existente. También trabajar por la exigibilidad y justiciabilidad, lo que implica un avance doctrinario y jurisprudencial que eleve los estándares.

La Cultural refiere a promover la cultura democrática, de inclusión y de respeto de las diferencias a través de los diferentes canales de socialización como lo son las escuelas, los medios de comunicación, y las diversas prácticas institucionales.

Lo Político-institucional se relaciona con el fortalecimiento de actores políticos y sociales, como así también de espacios de intermediación y representación. El empoderamiento de sectores estructuralmente excluidos, y el acceso a la información, mecanismos de fiscalización e información oportuna y completa que permita crear y mantener registros públicos.

La estrategia Económica implicaría romper con la transmisión generacional de la pobreza, y para ello, entre otras acciones deberían propiciarse programas sociales y redistributivos cuyos componentes centrales apunten justamente en ese sentido.

Respecto de lo que se entiende por estrategias de Estudio y formación, aquí se señala que se debe trabajar en hacer visible lo invisible, estudiar los costos de la exclusión, establecer líneas de base para las políticas públicas que permitan fijar metas para cada uno de los sectores excluidos, así como realizar mediciones para estimar los efectos de las políticas.

²⁰⁰ Naciones Unidas (2006a) clasifica a los indicadores de derechos humanos en indicadores *estructurales*, *de proceso* y *de resultados*. De esta manera, sostiene que es posible obtener una idea de las medidas adoptadas por los Estados para cumplir con sus obligaciones: pasa de las intenciones a las acciones y de ahí a los resultados. A continuación se detallan cada uno de ellos.

- a. **Indicadores de estructura:** deben medir la intención de los Estados o su aceptación de las normas internacionales. Buscan revelar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir con sus obligaciones. Qué medidas se han adoptado: normas, estrategias, planes, agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos. Requieren concentrarse en las leyes nacionales y las políticas que promueven esas normas.
- b. **Indicadores de proceso:** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos realizados por el Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, cobertura y contenido de las estrategias encaminadas al logro de los mismos. Requiere concentrarse en programas.
- c. **Indicadores de resultado:** buscan medir el impacto de las estrategias e intervenciones del Estado. Permiten evaluar la realización y el efectivo ejercicio de un derecho.

Es muy difícil concretar las anteriores estrategias si eso no se refleja en posibilidades de Financiación concreta de estas medidas. En ese sentido, los derechos deben visibilizarse en los presupuestos del Estado.

10.4.3.- Tercer Informe Periódico a la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Artículo 44: Párrafos seleccionados²⁰¹

En el presente Anexo se transcriben partes del Tercer Informe Periódico a la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Artículo 44, elaborado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), y que fuera presentado en el año 2008.

Esta información ha sido especialmente seleccionada por la tesista con el objeto de complementar y ampliar lo desarrollado en el Capítulo V: Los Niños, Niñas y Adolescentes: Sujetos de Derecho bajo el Paradigma de la Protección Integral.

Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años

El programa desarrolla una capacitación en cascada. A través de equipos técnicos provinciales, se capacita a facilitadores, elegidos entre personas de cada localidad comprometidas con la promoción del desarrollo infantil en sus comunidades, y que ya estén desarrollando tareas vinculadas a la temática desde instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Dicha capacitación está orientada a fortalecer la tarea de los facilitadores en sus instituciones para que puedan llevar adelante el acompañamiento de las familias en apoyo a la crianza de los niños y las niñas, el fortalecimiento de redes de sostén entre las mismas y la movilización social en torno a iniciativas locales de promoción del desarrollo infantil. De este modo, las poblaciones locales contarán con capacidades instaladas con un cambio de perspectiva en relación al abordaje integral del desarrollo infantil.

Se ha logrado que 120.000 personas de 22 jurisdicciones provinciales participaran de actividades en relación a la crianza de los niños pequeños (espacios de juego, lectura, talleres de reflexión, encuentros barriales por la salud, el ambiente, talleres de nutrición, alimentación del niño pequeño, lactancia materna, cuidados del embarazo, entre otros), implementadas por los facilitadores, con acompañamiento de los equipos técnicos provinciales. (págs. 50 a 51)

Ley N° 26.233, sancionada el 28 de marzo de 2007 y promulgada el 24 de abril de 2007, tiene como objeto la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil entendiéndose por estos a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas. La acción del Centro de Desarrollo Infantil debe asimismo integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora. (pág. 20)

²⁰¹ La selección de estos párrafos fue hecha por la tesista en función de los temas que se consideraron especialmente conectados con los objetivos de este trabajo.

El resultado del rico proceso de participación fue la fundación del COFENAF, el 15 de diciembre del año 2006, conformado por los 23 Gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (pág. 25)

El 17 de junio del 2005 el Presidente de la Nación Argentina, realizó la convocatoria para el diseño del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Desde entonces, el Estado Nacional desarrolló una importante tarea de coordinación que desembocó en la conformación de la Mesa Técnica Interministerial Nacional, en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales²⁰². (pág. 27)

Ahora bien, la conformación local/ municipal, en términos generales, es todavía hoy un objetivo a cumplir. Cabe destacar que, tanto la Nación como los ejecutivos provinciales están realizando un esfuerzo considerable en la instalación de dispositivos de protección de derechos locales. Prueba de ello es la línea de financiamiento que se ejecuta a través del COFENAF para realizar la descentralización de políticas hacia los municipios. Podemos citar los casos de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. (pág. 30)

Por último, es de destacar que las Provincias de Córdoba y Corrientes han adherido a los principios y disposiciones previstas en la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, mediante Leyes Provinciales N° 9396 y N° 5773 respectivamente. Ambas normas también crean la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

La puesta en marcha de metodologías de triangulación de datos permitió realizar los denominados diagnósticos sociales integrales, que eran aportados a los Centros de Referencia y a los CICs para la planificación y posterior aplicación de los distintos dispositivos de las políticas sociales, facilitando de esta manera el acceso a los derechos sociales a amplios sectores de la población hasta entonces marginados. (pág. 52)

Niños y niñas de pueblos originarios.

La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004–2005 (ECPI) estima que hay 600.329 personas que se reconocen pertenecientes y/o descendientes en primera generación de pueblos indígenas de las cuales el 43 por ciento (258.491) son niños y niñas. Estas personas forman parte de una gran diversidad de pueblos indígenas y están distribuidas en todas las provincias del país. Los pueblos mapuche, kolla, toba y wichí en conjunto agrupan cerca del 50% de la población relevada.

Por su parte, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), es el organismo del Estado creado mediante Ley N° 23.302 para diseñar y llevar adelante las políticas destinadas a los pueblos indígenas del país. Su objetivo primordial es el de la promoción del desarrollo integral y sustentable de las comunidades indígenas, a través del fortalecimiento y la reafirmación de los lazos comunitarios tradiciones y ancestrales.

²⁰² Y más tarde, en el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes 2008-2011.

En el transcurso del ejercicio 2004 se dictó la Resolución N° 152 del INAI, que concretó la creación del Consejo de Participación Indígena (CPI), ya establecida por la Ley N° 23.302 y su Decreto Reglamentario N° 155/89, con el objeto de que se constituya en la voz de los pueblos indígenas ante el Estado Nacional. El CPI está compuesto por representantes de todos los pueblos indígenas según provincia, esto es, un representante por pueblo y por provincia.

Las distintas áreas del INAI, a través de la realización y financiamiento de proyectos, buscan generar un desarrollo integral y sostenido de las comunidades indígenas. Así, dichos proyectos, se inician por las demandas concretas de las comunidades y se planifican junto con las comunidades, en forma integral, concertada y participativa, con el fin de garantizar la sustentabilidad del mismo, buscando la continuidad de sus beneficios, una vez terminado el apoyo técnico y la financiación.

En este sentido, es importante el Programa de “Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen”, mediante el cual se impulsa la posibilidad de implantar una educación intercultural bilingüe a nivel nacional revalorizando y potenciando la cultura, la lengua materna y la cosmovisión de las comunidades para promover su incorporación en los contenidos curriculares de la educación formal. Se ha avanzado en la ejecución de los siguientes componentes:

- *Programa Nacional de Becas de Nivel Medio.
- *Programa de Becas Tutoriales.
- *Proyecto de Alfabetización Intercultural Bilingüe.
- *Becas para maestros bilingües o idóneos.
- *Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los Establecimientos Educativos Nacionales hacia la Interculturalidad.

Otro punto a destacar, es la implementación de proyectos de capacitación, alfabetización, infraestructura, salud, regularización dominial y proyectos productivos de autoproducción de alimentos, tendientes a fortalecer a las comunidades aborígenes en su calidad de vida en general y a los aspectos de su cultura e identidad. En el marco de esta estrategia de desarrollo de comunidades indígenas, desde el año 2003 se financiaron doscientos setenta y cinco proyectos, tanto productivos, como de salud, capacitación, alfabetización e infraestructura que beneficiaron a 257.366 personas.

Por otro lado, en el marco del **Programa Médicos Comunitarios**, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, se desarrolla desde septiembre del año 2005, el componente “Equipos Comunitarios para Pueblos Originarios” que procura la mejora de la situación socio sanitaria de los pueblos originarios, desde un abordaje intercultural basado en el respeto por las tradiciones y costumbres de las distintas comunidades.

Se llevó a cabo un Operativo Socio Sanitario en la Provincia del Chaco, especialmente en la zona conocida como el “Impenetrable”, de difícil acceso y donde la situación social de los pueblos originarios reviste la mayor gravedad; y también el “Primer Encuentro Nacional de Jóvenes y Adolescentes Indígenas” organizado por SENNAF en conjunto con el Programa Nacional de Promotores Territoriales para el Cambio Social del Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, la Dirección Nacional de Juventud y organizaciones de la sociedad civil.

Para la **Preservación de la identidad cultural de los Pueblos Originarios**, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) desarrolla acciones que impactan positivamente en la preservación de la identidad de las comunidades indígenas, haciendo hincapié en el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades como tales. Las principales estrategias son aquellas que contemplan la personería jurídica de las comunidades y las que buscan regularizar la situación dominial de las tierras.

El derecho a la preservación de la identidad es abordado también desde el **Programa Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen**, mediante el cual se instrumentan distintas herramientas que promueven y favorecen la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo y desde el **Proyecto de Enseñanza de la Lengua Materna**, a través del cual se busca recuperar y fortalecer la lengua materna para afianzar la identidad y el diálogo intercultural.

En estos proyectos participan niños, niñas y adolescentes que, por migraciones a zonas urbanas u otros motivos propios de la realidad socio – cultural, han perdido la lengua o conservan algunos vocablos. Se realizan talleres cargo de capacitadores que son miembros de de la comunidad en los cuales se enseña y fortalece la lengua materna a través de la cosmovisión, historia y cultura de los pueblos originarios. El proyecto favorece la conservación de las culturas indígenas. (pág. 66)

Ley N° 26.061. Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (pág. 177 a 193)

ARTICULO 4— POLITICAS PUBLICAS. Las políticas públicas de la niñez y adolescencia se elaborarán de acuerdo a las siguientes pautas:

- a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
- d) Promoción de redes intersectoriales locales;
- e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

ARTICULO 5— RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL. Los Organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal.

En la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los Organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La prioridad absoluta implica:

- 1.- Protección y auxilio en cualquier circunstancia;

- 2.- Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas;
- 3.- Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas;
- 4.- Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice;
- 5.- Preferencia de atención en los servicios esenciales.

ARTICULO 6— PARTICIPACION COMUNITARIA. La Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes.

ARTICULO 7— RESPONSABILIDAD FAMILIAR. La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos.

Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones. (págs 14 a 16)

Principales lineamientos que atraviesan a la Ley N° 26.061.

- **Integralidad** e interdependencia de los derechos: Como la misma denominación de la ley lo indica, la protección de derechos debe ser integral con lo cual se sigue la pauta central de los instrumentos de derechos humanos que establece su integralidad e interdependencia. Con ello se reconoce la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales por lo que la satisfacción de cada derecho tiene efecto en el ejercicio de los demás derechos.

- **Participación:** El derecho de los niños y niñas a expresar su opinión libremente y que ésta sea tenida en cuenta en todos los asuntos que los afectan, contenido en varios artículos de la ley, es un principio ordenador que imprime un giro en la concepción de la niñez y en sus relaciones con el Estado, la familia y los adultos. Apunta a garantizar un papel protagónico de los niños, las niñas y los adolescentes en su propia vida, abandonando el concepto de objeto de protección e inaugurando el de sujeto pleno de derechos. Los ámbitos en que la ley consagra el derecho de niñas y niños opinar y ser oídos son múltiples y están enunciados en detalle en el artículo 24 a partir de lo cual tanto actores públicos como privados están obligados a respetarlo y favorecerlo.

- **El interés superior del niño:** El artículo 3 de la ley da un contenido preciso a este principio que hasta el momento ha tenido un carácter amplio e indeterminado. Por un lado, refiere claramente a la satisfacción integral y simultánea de sus derechos y garantías por lo cual nunca se puede aducir un interés superior del niño que no contemple sus derechos de manera holística. En definitiva se trata de que ni el interés de los padres, ni el del Estado puede ser considerado, en adelante, los únicos intereses relevantes para la satisfacción de los derechos de la niñez: ellos tienen derecho a que su interés se considere prioritariamente en el diseño de las políticas, en su ejecución, en los mecanismos de asignación de recursos y de resolución de conflictos.

- **Exigibilidad de los derechos:** Se habilita la posibilidad de interponer acciones tanto en sede administrativa como judicial. Este principio responde a la lógica de los derechos humanos cuyo reconocimiento impone habitualmente la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante la autoridad judicial u otra con similar independencia, si el sujeto obligado no da cumplimiento a su obligación.

- **Amenaza o violación de derechos:** A diferencia de la legislación derogada que catalogaba a las amenazas a la integridad y al desarrollo personal y social de niñas y niños como deficiencias de las familias, la ley asume un enfoque amplio respecto de las situaciones de ‘amenaza o violación de derechos’, incluyendo dentro de este concepto todo tipo de amenazas al desarrollo e integridad de niños, niñas y adolescentes. Éstas refieren tanto a aquellas que pudieran sufrir en el ámbito familiar o por parte de terceras personas como también a las que resultan de acciones u omisiones por parte de los órganos estatales.

- **Derecho a la convivencia familiar:** La ley contiene una serie de disposiciones que promueven una relación de respeto y apoyo a la familia por parte del Estado en base al reconocimiento del derecho de niños, niñas y adolescentes a crecer y desarrollarse en su familia de origen, el derecho a la intimidad de la vida familiar y el deber del Estado de brindar a la familia asistencia apropiada para que pueda cumplir con sus responsabilidades en la crianza y protección de los derechos de sus hijos. En este marco, establece que una de las pautas que deberá seguir la elaboración de las políticas públicas para la niñez y la adolescencia descansa en el fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Nuevas pautas para las políticas públicas establecidas en la Ley N° 26.061.

De acuerdo al principio establecido en el artículo 5 de la ley, de prioridad absoluta, las pautas con las que cada nivel de gobierno debe elaborar las políticas públicas de niñez y adolescencia son:

- a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
- d) Promoción de redes intersectoriales locales;
- e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Se establece la conformación del denominado “Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, mecanismo que reúne todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los principios, derechos y garantías

reconocidos en la Constitución Nacional, la CIDN y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Argentino. El sistema de protección integral se conforma por los siguientes niveles:

- a) Nacional: Es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional;
- b) Federal: Es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina;
- c) Provincial: Es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Las provincias quedan habilitadas (y en muchos casos ya han comenzado) a celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente con municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

Nueva institucionalidad.

La nueva normativa ha modificado los órganos de protección a nivel nacional y ha dado un impulso para reelaboraciones de las administraciones locales. La reingeniería administrativa que se está dando en muchas jurisdicciones provinciales ha significado en general una jerarquización de las dependencias que ejecutan las políticas de niñez. Asimismo, estos movimientos institucionales están acompañados por un proceso de readecuación legislativa que se encuentra en plena carrera, que es acompañado por el Gobierno Nacional.

La ley creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y la figura del Defensor de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; este último todavía en proceso de selección.

Se encuentra en pleno desarrollo la redacción e implementación del Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños.

Mediante reglamentación el Estado Nacional convocó a todas las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que indiquen o establezcan los órganos de protección de derechos locales, como así también a que adecuen su normativa interna.

Es importante mencionar las nuevas jurisdicciones que han legislado con intenciones de responder a los estándares de la CIDN y/o de la Ley N° 26.061, a saber: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, y Tierra del Fuego.

Todos estos lineamientos y hechos van configurando un nuevo andamiaje institucional de manera que va tomando cuerpo el “Sistema de Protección de Derechos” que está conformado por instituciones de orden, jerarquías, competencias y funciones diversas cuya interrelación tiene por objeto hacer efectivas los principios, derechos y garantías establecidas en la ley.

10.5.- Anexo Capítulo VI: Análisis del Caso CIC Barrio San Cayetano – Ciudad de Roque Sáenz Peña – Provincia del Chaco

10.5.1.- CIC Barrio San Cayetano: breve descripción

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña pertenece al Departamento Comandante Fernández y representa el 8,9 % del total poblacional de la Provincia del Chaco, siendo la segunda ciudad en número de habitantes, ubicándose sólo detrás de Resistencia que es la ciudad capital²⁰³.

El CIC de Barrio San Cayetano, se encuentra localizado en la zona sur de la ciudad de Roque Sáenz Peña, y dista unos 200 metros de la Ruta Nacional N° 16 Anselmo Zoilo Ducca. Allí se atiende una población de aproximadamente 6.000 habitantes, la que en estos últimos años se vio acrecentada de modo acelerado debido a la crisis rural que obligó a numerosas familias a radicarse en este territorio en busca de trabajo. (Gómez, 2009a:1)

Según Gómez (op. cit. a:4) *“la población del área del CIC no escapa a las generalidades de toda la ciudad (y) está conformada por descendientes de inmigrantes extranjeros, santafesinos, correntinos, mestizos y aborígenes en menor proporción. Esta es un área marginal engrosada por campesinos y pueblerinos que migraron a la ciudad”*.

Las mujeres y niños son el mayor porcentaje de población en el territorio que abarca el CIC, y el menor lo constituyen varones y ancianos. Es por lo anterior que desde el Centro de Salud del CIC se prioriza la atención materno infantil.

En cuanto al análisis de algunos indicadores socioeconómicos de la población del área del CIC, el estudio de Gómez (op. cit. a:6) sugiere lo siguiente: *“el porcentaje de analfabetismo es considerable, pero en disminución debido a la implementación de programas de alfabetización en horarios nocturnos, (lo) que presenta la dificultad de riesgos por vandalismo al concurrir las personas (al establecimiento), el nivel máximo de instrucción es primaria completa”*. Además, uno de los principales problemas en la zona son las distancias, lo que implica gastos de transporte que dificultan a los más jóvenes el acceso a escuelas y demás establecimientos educativos.

Sumado a los problemas con el acceso a la educación, la desocupación es otro rasgo preponderante en el territorio, así como la ausencia de cobertura de obra social, sólo *“paleada por los planes sociales de asistencia nacional pero que no cubren a todos los que necesitan”*. (Gómez, op. cit. a:6)

Respecto de las condiciones de las viviendas, estas son regulares, mejoradas en su gran mayoría por los programas del gobierno tipo AIPO y MEJOR VIVIR. En gran porcentaje se dispone de agua potable y en menor proporción de canillas públicas, pero todos acceden al agua para el consumo humano²⁰⁴. Una problemática pendiente de resolver se relaciona con la infraestructura sanitaria, ya que en alto porcentaje no poseen baño instalado –es decir con toda la infraestructura que esto actualmente requiere–, además no hay red cloacal, y lo que es aún más grave desde el punto de vista sanitario, en algunas

²⁰³ De un total de 87.694 habitantes, el 86,4% (o sea 75.782) habita en la ciudad, mientras que el resto, es decir el 13,6% (que equivale a 12.112 habitantes), lo hace en zona rural. (Gómez, 2009a:4)

²⁰⁴ En este punto se explica que SAMEEP, que es la empresa provincial que gestiona el agua, subsanó la problemática del agua potable a través del programa CHACO POR VOS. (Gómez, ut supra:6)

viviendas directamente no hay baños, y los que hay disponibles se comparten entre los vecinos.

Finalmente, en las conclusiones del mencionado estudio (Gómez, op. cit. a:7) se menciona lo que sigue. *“las deficiencias en las viviendas y en el saneamiento nos vincula a un cierto nivel de pobreza y de inequidad territorial. Un alto porcentaje de viviendas no cuentan con excretas sanitarias, los desagües se realizan en pozos ciegos y en el mejor de los casos en cámara séptica y pozo ciego, no se cuenta con red cloacal, lo que nos convierte en el sector de la población saenzpeñense más vulnerable a adquirir ciertas enfermedades”*.

Y continúa. *“se cuenta con una comisión vecinal que articula y hace efectiva la recolección de residuos domiciliarios de allí que en un 95% (...) es buena, también desmalezan y limpian las zanjas y alcantarillas de escurrimiento de aguas y arreglan las calles. Estos hombres colaboran y perciben sólo un plan social, pero se está en la deuda de preservarlos a ellos ya que no poseen ni la vestimenta ni los medios de seguridad adecuados a la tarea que desarrollan.”* (Gómez, op. cit. a:7)

10.5.2.- Notas de Campo Visita al CIC San Cayetano

Lugar: CIC San Cayetano

Fecha: 14 de julio del 2010

Hora: 10:00 (aprox.)

Entrevistados: ERSP1, ERSP2, ERSP6, ERSP8.

Notas de campo escritas inmediatamente después de las entrevistas para el caso del CIC Roque Sáenz Peña.

Para recordar sucesión de hechos: después de la entrevista que en abril tuve con el Subsecretario de Gobierno, envié mails a él y a Sebastián XX (un contacto en la Municipalidad) recordando que estaba a la espera de novedades/información sobre el CIC y/o el barrio donde se encuentra enclavado. Más adelante llamé al celular del primero donde me atendió su secretario y dijo que daría el mensaje. Antes de venir en julio envié mails a los dos. Estando en RSP llamé a todos sus celulares. En ningún caso obtuve respuesta.

En casa de cultura me dieron el celular de la coordinadora del CIC, con quien me comuniqué y fijamos encuentro para el miércoles 14 de julio a las 9:30 de la mañana, en el CIC. Ella me recibió muy amablemente, me presentó dos chicas jóvenes como sus colaboradoras en el CIC, una de ellas había empezado a trabajar esa semana. Después me dijeron que había una más. Ellas aparentemente se encargan de la limpieza del lugar y colaboran con la coordinadora. Además hay un sereno que aparentemente trabaja durante el día. La profesora de corte y confección me comentó que hay otra persona viviendo allí pero que no sabía quien era ni porqué vivía ahí (esto fue después de la entrevista con la coordinadora).

Una vez concluida la entrevista con la coordinadora, me solicitó que firmara un cuadernito donde llevaba el registro de las visitas recibidas en el CIC, me comentó que allí habían firmado otras personas, dos funcionarios municipales –según recuerdo- y una diputada que había venido y hecho una donación para las actividades que se hacían en el CIC, por ejemplo el curso de textil (la profesora también me comentó de esto).

Después la coordinadora me presentó a la profesora de corte y confección y de allí a la encargada del centro de salud (de la provincia) quien en un primer momento me atendió con aparente recelo, diciéndome que tenía que irse en breve porque había un acto donde estaría el gobernador y ella tenía que asistir. Pero luego de una breve charla se distendió y ofreció mostrarme las instalaciones que ocupaba el centro de salud. Hicimos un rápido recorrido (que está registrado con fotografías) donde vimos varios de su personal atendiendo vecinos y también vecinos esperando ser atendidos²⁰⁵.

Cuando me estaba yendo, tuve una breve charla con una empleada del centro de salud quien manifestó su preocupación –y la de sus compañeros- por su situación laboral. Esta persona atendía la farmacia, y en charla informal mostró mucha preocupación por su situación laboral, comentaba que tenían contrato hasta el 30 de junio y después no sabían qué iba a pasar porque se supone que vendrían los becarios (de Nación). Ella dijo que tienen derecho a ser empleados de planta de la Provincia, sin embargo eso no pasa, y que a la gente del Centro de Salud les gustaría tener un edificio propio, así sea una piecita pero no estar dependiendo de un edificio que no es de ellos. Antes estaban en las dependencias de una iglesia (católica) que está en el barrio, ahí se metía la Iglesia –dice- y acá se mete la municipalidad. En el caso del Centro de Salud, ocupa una parte del CIC, a la entrada, tiene varias salas (tengo fotos).

El resto del edificio lo usa la municipalidad, en ese sector es la coordinadora del CIC la que distribuye los espacios. Por ejemplo el curso de textil se da en una sala bastante amplia pero con dificultades en la iluminación, no hay ventiladores. En la parte del centro de salud pude ver un aire acondicionado que la encargada me dijo que consiguieron con mucho esfuerzo. La profesora de textil dijo que preguntó a la coordinadora si podía trasladarse a una galería que es un salón grande, techado pero abierto, y la coordinadora le respondió que no se podía porque ese lugar se lo prestaba a los vecinos para que festejen los cumpleaños de los chicos, a la profesora esto le parecía bien así que por ahora se quedan en esa sala, esperando que le solucionen el tema de la luz.

El CIC en cuanto edificio no es muy diferente a lo que vi en Barrio Cabildo, Córdoba.

La predisposición de la gente muy buena, excepto la persona encargada del centro de salud que al comienzo parecía recelosa y después ya se tornó más confiada y abierta, e incluso me llevó a recorrer las instalaciones.

²⁰⁵ Ella ofreció darme alguna información relevada en el barrio y fue por ese contacto que el 15 de julio fui a su domicilio particular y tuvimos la otra entrevista, donde además estuvieron una persona que se identificó como empleado provincial de vialidad y otra persona a quien Patricia llamó por teléfono para que viniera también a la reunión (esto se explica con más detalle en la entrevista realizada en esa oportunidad). Cabe destacar que no permitieron que grabara, y en el ámbito de esta charla salió con claridad la problemática existente entre los distintos niveles de gobierno presentes en el CIC.

Parece haber una fuerte diferenciación entre lo que es Municipal y lo que es Provincial (Centro de Salud). Hay toda una problemática con el tema de los trabajadores del Centro de Salud, hoy trabajan allí 25 empleados, pero a su vez se supone que hay becarios de Nación que son los que “tendrían” que trabajar en el CIC pero hasta ahora no “aparecen” –según palabras de la empleada de la farmacia del centro de salud-.

10.6.- Anexo Capítulo VII: Análisis del Caso CIC Barrio Cabildo – Ciudad de Córdoba – Provincia de Córdoba

10.6.1.- CIC Barrio Cabildo: breve descripción

La ciudad de Córdoba es la capital de la Provincia y tiene más de 1.300.000 habitantes, cifra que la ubica en el segundo lugar de las ciudades argentinas, detrás de Buenos Aires.²⁰⁶

Barrio Cabildo, lugar donde está ubicado el CIC que lleva su nombre, está al suroeste de la ciudad, camino a la localidad de Alta Gracia, rodeado por terrenos privados y sembradíos de soja. Según el último censo realizado por el Centro de Participación Comunal (CPC) y el Observatorio Urbano de la ciudad, hay 5.185 habitantes; (2.628 mujeres y 2.557 varones), las particularidades que hacen a la urbanización se ven acentuadas por el proceso migratorio y el arraigo de la población se produce por el desarrollo de las economías locales²⁰⁷.

En cuanto a los indicadores socioeconómicos de barrio Cabildo, se observa un 12,5% (650 personas) de habitantes con NBI (necesidades básicas insatisfechas), un 41,1% (787) de desocupación²⁰⁸ y un 1,2 % (65 personas) de analfabetismo.²⁰⁹ Al igual que la mayoría de los barrios de la zona sur de Córdoba Capital, se caracteriza por ser una comunidad que incluye trabajadores en “*blanco*”, en “*negro*”, precarizados, desocupados, subocupados, trabajadores independientes, y con micro emprendimientos propios. En la zona sudoeste, donde se encuentra Barrio Cabildo, habitan aproximadamente 337.813 personas, con un total de 91,300 hogares y un porcentajes de 3.7% de miembros por hogar.

La zona sur es de las más postergadas del conurbano cordobés, allí se encuentra un 26,2% de población de nivel socioeconómico medio y alto. Un 46,9% de nivel socioeconómico bajo, y 26,9% de personas en condición de marginalidad. Tomando en cuenta además, que esa zona en estos últimos años ha tenido un gran crecimiento demográfico como consecuencia de erradicaciones de villas miserias, localización de los denominados “*barrios-ciudad*” e inmigrantes de otras localidades.

En lo que se refiere a datos de infraestructura urbana, en el barrio no hay desagües pluviales, ni bocas de tormentas, razón por la cual se visualizan aguas servidas aflorando en sus calles, las que en su mayoría no poseen carpeta asfáltica, sino que son de firme mejorado. En cuanto a las instituciones que están asentadas en el barrio y trabajan allí, se encuentra el Centro Vecinal, conformado bajo comisión normalizadora, con sede propia sobre calle San Rafael 1120, el cual desarrolla actividades recreativas y deportivas para niños y adultos mayores. En este momento está retomando las actividades, ya que estuvo

²⁰⁶ Guía Estadística de Córdoba (2008), Municipalidad de Córdoba, Subdirección de Indicadores de Gestión; en http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=8_1

²⁰⁷ La descripción del caso se hace en base a un documento aportado por las autoridades de ese CIC, y que es autoría de Mario Rovere, Claudia Laub y Mariana Funes Molineri, en el marco de la Especialización en Políticas Comunitarias, Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, de la Universidad Nacional de Lanús, titulado: “Redes Sociales y Otros Dispositivos de Articulación de Actores”, del año 2009.

²⁰⁸ Se encuentran en condición de desocupados, mayores de 14 años. Ese dato se establece estimando la población en edad adulta (1.918 personas). Tomado de Rovere, ut supra:3.

²⁰⁹ Diagnóstico de Situación de Barrio Cabildo. Informe Técnico. Área de Promoción Social. CPC N° 6. Municipalidad de Córdoba, 2005. Tomado también de Rovere, ut supra:3.

cerrado por largo tiempo. Entre las calles Colorado y Gaiman se ubica la Escuela Primaria Municipal Yamahiría Árabe Libia. El barrio además posee tres iglesias Evangélicas (“Evangélica”, “Rey de Reyes” y “Evangélica Bautista”) y una iglesia Católica.²¹⁰

En el Barrio Ampliación Cabildo, próximo inmediatamente a Barrio Cabildo, “*se encuentra el consejo territorial, el dispensario, escuela secundaria, y jardín de infantes que dependen de Provincia*”. (Rovere, op. cit.:8) Además, bajo zona de influencia del CIC, están el Centro de salud N° 46 Santa Isabel II sección, la escuela primaria Provincial J. León, Barrio Santa Isabel II sección, la escuela secundaria IPEM N° 311 Barrio Santa Isabel II sección y la escuela secundaria IPEM N° 9 Dr. Ernesto “che” Guevara Barrio Santa Isabel II sección.

Otra institución de importancia en la zona sur es el Centro de Participación Comunal²¹¹ (CPC) de la Municipalidad que está emplazado en un barrio cercano a Cabildo, esto es Villa El Libertador, el que a su vez es el barrio más populoso de toda la ciudad de Córdoba. Este Centro funciona como delegación municipal, donde están las oficinas del sistema previsional, y dependencias del organismo recaudador de impuestos. En estos Centros se brindan “*fundamentalmente servicios administrativos de orden municipal y otros relacionados a servicios prestados por empresas provinciales, nacionales y privadas, complementados con actividades culturales, recreativas, de animación social y de capacitación no formal. Adicionalmente, los CPC apuntaron a crear en sus entornos barriales condiciones y características de centralidad urbana, pretendiendo constituirse en promotores del desarrollo socioeconómico de su zona*”. (Rovere, op. cit.:8)

10.6.2.- Notas de campo de la reunión por la constitución del Consejo Comunitario de Ninez en la zona sur de la Ciudad

Lugar: sede de la ONG “La Casita” (Río Negro 5049), convoca la red Abra Palabra.

Fecha: 25 de junio del 2010.

Hora: 09:00 (aprox.)

Asistentes a la reunión: pudimos apuntar los representantes de: Centro de Salud de Barrio Comercial, ONG Pan y Manteca (Cáritas de Barrio Mirici), UPAS N° 15, ONG Divino Niño de Barrio Nuestro Hogar III (Cáritas), La Casita, Dispensario de Barrio Inaudi, UPAS N° 36 de Barrio Cabildo, Subdirección de Familia de la Municipalidad (de CPC Villa El Libertador), Coordinadora del CIC de Barrio Cabildo, Asistente Social del Centro de Salud

²¹⁰ Aportes del Diagnóstico comunitario realizado por Cristian Pérez, Ex -Especializando. Tomado de Rovere, op. cit.: 4.

²¹¹ Los Centros de Participación Comunal (CPC) son ámbitos donde se han instalado nuevas sedes de la Municipalidad de Córdoba, en las que se ofrecen los servicios propios del accionar municipal. En estos nuevos centros, no sólo se brindan servicios administrativos sino también realizan actividades culturales, recreativas y de capacitación no formal. Cada CPC atiende los siguientes servicios propios de las siguientes áreas: Espacios Verdes - Obras Viales; Redes Sanitarias y Gas - Control de Obras Privadas y Uso del Suelo; Inspección de Servicios de - Servicios y Limpieza; Transporte Público y Tránsito; Recursos Tributarios - Catastro; Medicina Preventiva - Control Alimentario y Ambiental; Registro Civil - Centro Cultural; Asuntos Vecinales - Deportes y Recreación; Desarrollo Humano - Justicia; Administrativa de Faltas. Información publicada en la Guía Estadística de Córdoba, op. cit.: 20.

del CIC de Barrio Cabildo, Consejo Local de Arguello (zona norte de la ciudad), algunas vecinas interesadas en la temática que no se identificaron con organización alguna.

Todos los asistentes se sentaron en sillas dispuesta a modo de círculo, había equipos de mate funcionando y bolsas con criollitos, desde el inicio el clima era ameno y relajado entre los participantes. La gente de La Casita hizo las veces de anfitriona y la reunión dio inicio con la presentación de cada uno de los asistentes. En ese momento llamó mi atención que todas éramos mujeres.

Ya desde el inicio muchas fueron comentando su pertenencia institucional y las motivaciones que tenían para hacerse presentes en ese ámbito. En general todas trabajaban en organismos relacionados con la atención de los problemas de infancia y muchas veces se sorprendieron al enterarse que otras de las asistentes pertenecían a organismos similares pero de otro nivel del Estado, siendo para ambas desconocida su tarea y las funciones que ese organismo desplegaba en el terreno.

Se mencionó por ejemplo, la desarticulación entre el trabajo de la Municipalidad y el de la Provincia y la dificultad de “*ubicar el organigrama*” de cada uno, entre otras cosas porque van creando nuevos cargos y designaciones y hasta que eso se plasma en el organigrama, ya aparecen nuevos cambios.

Algunas de las representantes de los Centros de Salud explicaron que en la Municipalidad había seis zonas sanitarias, y que a partir de ahí se daba la dependencia y diagramación de los Centros de Salud emplazados en la ciudad. En los CPC funcionan los llamados CAL (Centros de Atención Local).

También se mencionó el “desgaste” generado en las iniciativas de participación en el territorio con el tema del presupuesto participativo. En general las referencias a esta experiencia fueron negativas²¹².

Si bien se procuró algún tipo de coordinación para abordar el tema y se avisó desde el principio que estaban en carácter de invitadas algunas personas de zona norte de la ciudad, **único lugar** donde habían logrado constituir un Consejo Comunitario (funcionando desde junio del 2009, ver documentos anexos a estas notas), lo cierto es que el encuentro resultó bastante desordenado en cuanto a las intervenciones y en la medida en que se avanzaba, iban siendo planteados nuevos temas u otras perspectivas sobre el mismo tema planteado, así como también para muchas resultó interesante compartir experiencias de su tarea cotidiana en el territorio.

Impactó el caso de una asistente social que comentó que en el barrio donde trabajaba, una madre fue enviada al neuropsiquiátrico y al no estar clara la implementación de la nueva ley sobre infancia, no supieron qué hacer con sus niños que eran tres, razón por la cual “se los repartieron” entre las asistentes sociales que conocían el caso, los llevaron a sus propios hogares, y todavía (al momento de esta reunión) seguían esperando que desde instancias superiores se decidiera qué hacer con esta situación.

²¹² Si bien este tema no tiene relación directa con lo trabajado en la tesis, pareció importante registrar estas opiniones porque de algún modo visibilizan algunas de las actitudes hacia la participación que pudieron advertirse en este espacio.

En ese sentido, se explicó que si bien había una **Ordenanza municipal (11618)** que instaba a la creación de estos Consejos Comunitarios (CC), en el marco de la propuesta de la Ley Nacional 26061, *“el espíritu de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) no estaba bajando (a la práctica del territorio)”*.

Esa Ordenanza también prevé la instalación de los Centros de Atención Comunitarios Integrales para la Familia (CACIF), pero no dispone del financiamiento que les permita funcionar, por esa razón se dijo que se estaba pensando en la idea de que su sede serían los tres CICs que estaban implementados en Córdoba ciudad, esto es: Cabildo, Villa Urquiza y Villa Siburu.

Se mencionó también que la ONG **“Colectivo de la Infancia”**, a través de su abogada Marisel Segovia, fue la organización más vinculada con el proyecto de esta normativa (el 80% de la propuesta vino de esta ONG). Se dijo que esta organización trabajaba por la promoción y defensa de los derechos del niño, sobre todo en lo relacionado con la legislación. Los comentarios esgrimidos sobre esta organización fueron muy positivos.

La cuestión ahora era también tomar en cuenta la propuesta de modificación a esa Ordenanza, que es un proyecto presentado en el Concejo Deliberante de la ciudad y que prevé la incorporación de un “inciso k” (ver documentos anexos a estas notas). Tras esta presentación está el Consejo Comunitario de Arguello y también el Colectivo de la Infancia, según se explicó allí.

Gran parte de la reunión transcurrió procurando explicar las novedades de la Ley Nacional 26061 y el sistema de protección de derechos que prevé (ver documentos anexos a estas notas) y la importancia de constituir los CC (serían 11 para Córdoba) porque de ellos dependía la representación de la territorialidad en los nuevos organismos que se crean en cumplimiento de esa Ley.

Esa ley nacional implica un *“cambio de paradigma, un cambio de mirada”*, y se dieron ejemplos de cómo se procedería en el caso de un niño maltratado, evitando la judicialización. Se hizo referencia a que estamos en *“plena transición”* y que el Estado no debe estar ausente, que tiene que hacerse cargo de los problemas. La preocupación es por ejemplo cuando hay niños con conductas delictivas, las ONGs no siempre están preparadas para afrontar estos casos. También se hizo referencia a que todos estos cambios debieran hacerse desde **la perspectiva de derechos**.

Según se comentó, hoy por hoy estas instancias no estaban funcionando, la razón tiene que ver básicamente con que no hay financiamiento previsto para que eso ocurra. No obstante ello, la importancia de esto es que son *“instancias articuladoras de políticas públicas”*. Mencionaron como fundamental que haya financiamiento disponible para poner en marcha el sistema de protección integral.

El tema del financiamiento es crítico porque la Ley dice que ante un caso de vulneración de derechos, son estos organismos administrativos los que tienen que responder, y no el sistema judicial. De igual manera, en un momento una asistente dice que el cambio de paradigma que propone la Ley tiene que ver con **“la articulación”** y que *“por ahí no hace falta tanto dinero”*. No obstante quedó claro que las restricciones de

financiamiento se visualizan como un tema clave para la implementación de este sistema de protección de derechos.

Hubo, según se dijo, algunos proyectos de crear sobretasas (sobre vehículos nuevos y casas) para poder financiar las actividades relacionadas con estas estructuras, pero hasta el momento ninguno había prosperado.

La constitución de los CC es relevante porque estos tienen incidencia, de igual modo esta incidencia es a mediano y largo plazo, mientras que el problema es “*cómo abordar las situaciones problemáticas ahora*”.

Cada CC “*tendrá que hacer su propio diagnóstico territorial*” y en función de eso serían las sugerencias. Hay que tomar en cuenta con qué recursos humanos, por ejemplo, se cuenta para los tratamientos específicos: adicciones, epidemias, psicología, etc.

Otra tarea que tendrían los CC es la difundir la Ley 26061, una vecina planteó que esto tendría que hacerse en los barrios. Se necesita un “*proceso de capacitación y sensibilización de la ciudadanía*”. Los CC debieran decidir desde qué mirada capacitar porque “*a veces se dicen cosas pero en la práctica se hacen otras*”. Hay una propuesta de que la Municipalidad asigne una partida presupuestaria para estas capacitaciones que nos permita afrontar las situaciones cotidianas en el marco de la Ley, “*¿qué pasa con los chicos que están en las instituciones?*”.²¹³

En cuanto a los comentarios sobre la creación de los CC, la representante del CC de zona norte explicó que estos debían conformarse en el ámbito de los Centros de Participación Comunitaria de la Municipalidad (CPC), y que la Ordenanza establece que el Consejo Municipal (CM) debía crearse antes que los CC, y que a partir de allí, el CM crearía “*paulatinamente*” los CC -según recordaba en ese momento- el CM tenía el plazo de un año para esta tarea.

Se comentaron también algunas particularidades de la creación del CC de zona norte que ellos denominaban “*de Arguello*”, por ejemplo que participan 10 ONG que tratan especialmente temas de niñez y adolescencia desde la perspectiva de derechos. Además comentó que cada CC tiene que dictarse su propio reglamento interno (ver documentos anexos) y que en el caso de su CC el Director del CPC no es quien convoca – de hecho la creación de este CC se hizo a través de la autoconvocatoria de algunos sectores y organizaciones del territorio-, y agregó que la relación entre el CC y el Director del CPC no es mucha, “*el CC funciona solo*”, dijo. El resto de la reunión se discutió cómo se podía llegar a integrar el Consejo Comunitario en zona sur pero no se logró avanzar demasiado con este tema razón por la cual sería motivo de próximas reuniones.

²¹³ Durante la entrevista a la Coordinadora del CIC, que de hecho estuvo presente en esta reunión, ella en un momento refiere: “*...pasa es que la Provincia la venía pateando, no se han querido hacer cargo de la problemática fuerte que es el tema de los jueces, o sea todo el sistema judicial como que no la ve bien a esta ley (se refiere a la Ley Nacional 26061)*” (ECBA1). Hay que aclarar que tanto esta reunión cuanto la entrevista, fueron anteriores a la sanción de Ley Provincial N° 9944 de “Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba”, que es del 4 de mayo del 2011.

Son parte de estas notas de campo los siguientes **Anexos** aportados por personas vinculadas a la Red Abra Palabra, preocupadas por la constitución del Consejo Comunitario de Niños, Niñas y Adolescentes para la zona sur de la Ciudad de Córdoba:

-Respecto del caso testigo de Arguello (zona norte de la ciudad): “Sugerencia de nota a Ministerios y Secretarías”, “Reglamento interno Arguello”, “Red de Arguello propuestas e inquietudes junio 2009”, “Apéndice para modificación Ordenanza (11618).

-Documento síntesis del Sistema de Protección de Derechos (inspirado en la Ley Nacional 26061).

Documentos:

10.6.2.1.- Sugerencia de nota a Ministerios y Secretarías

RED DE ARGUELLO POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Córdoba, 11 de Septiembre de 2009

A.....
.....
.....

Por la presente, tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. con el objetivo de plantear que en virtud de la reglamentación de la ordenanza Municipal 11618 que tiene como uno de sus objetivos la formación del Consejos Comunitarios de niñas , niños y adolescentes en diversos sectores de la ciudad de Córdoba y teniendo en cuenta que como institución Uds. deberán formar parte del que prontamente se inaugurará en el sector de Argüello, sugerimos considerar el apéndice que como Red de trabajo interinstitucional de Arguello elaboramos para ser agregado al inciso “k” de la reglamentación antes mencionada. El mismo trata sobre la conformación del Consejo Comunitario, la cantidad de representantes por cada institución o sector y el perfil que deberían tener sus integrantes.

Los abajo firmantes somos un grupo de personas que nos desempeñamos en diferentes instituciones públicas, tanto municipales como provinciales y nacionales, ONG, agrupaciones, etc. todas relacionadas de una u otra manera con la infancia.

Nos comenzamos a reunir porque desde el año 2005, en que se promulgó la Ley de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional (ley 26061), sabemos que algunas cosas de las que sucedían en Córdoba, deberían cambiar; y a ese cambio deberían acompañarlo nuestras instituciones.

Nos reunimos desde fin del año pasado, Noviembre-Diciembre 2008, convocados por la preocupación ante la demora institucional en el abordaje de esta nueva ley. Desde Marzo de este año, formalizamos estos encuentros, que se concretan en el CPC de Argüello, en el salón de usos múltiples, el primer viernes de cada mes, de 12 a 14 Hs.

Nuestros objetivos son:

-Promover el conocimiento de la ley 26061, su reglamentación y las leyes provinciales y Ordenanza municipal que de ella se derivan.

-Socializar el cambio de enfoque que la ley obliga a hacer al momento de tratar situaciones de vulneración de derechos de los niños/as y adolescentes.

-Profundizar el conocimiento sobre políticas públicas relativas a infancia, tanto del orden nacional, provincial y/o municipal.

-Fortalecer los vínculos interinstitucionales e interjurisdiccionales entre quienes nos desempeñamos en la zona de influencia del CPC.

-Fortalecer el “hacer juntos” en el territorio de Argüello, abordando conjuntamente y en *corresponsabilidad* las situaciones donde se vean involucrados los derechos de los niños/as y adolescentes.

-Poner en común el conocimiento sobre recursos institucionales, programas, becas, talleres, proyectos, etc. que hacemos o de los que participamos, relacionados a la temática, a fin de favorecer el abordaje de las situaciones referidas a la infancia.

-Informarnos sobre la marcha de la creación de Consejos de Infancia, Consejos de Niños, o Consejos de Protección de Derechos de Niños y del Sistema de Protección de Derechos, que se están generando en el ámbito provincial y municipal

Le adjuntamos el inciso y el apéndice arriba mencionado.

Inciso k) Cada CPC tendrá a su cargo un Consejo Comunitario de Niñas, Niños y Adolescentes. Será presidido por el Director del CPC o por el Sub-director o a quien aquél designe y, además, por: un (1) miembro del Servicio Social del CPC; un (1) miembro del Sistema de Protección Zonal de la Secretaría de Desarrollo Social y Empleo ; un (1) miembro de Secretaría de Salud de la zona de influencia del CPC o de los Equipos Zonales Interdisciplinarios; dos (2) miembros de la Secretaría de Educación y Cultura (Nivel Inicial, Escuelas Primarias); un (1) miembro por cada organización comunitaria de la zona de influencia del CPC relacionada con la temática, no superando el número de diez (10) integrantes; un (1) miembro representante de las escuelas provinciales ubicadas en la zona de influencia del CPC y; un (1) miembro del Sistema de Protección Zonal de la Provincia.-

La constitución de cada uno de los Consejos Comunitarios se realizará paulatinamente y en el orden de prelación de acuerdo al sector, a saber:

1. CPC Argüello.
2. CPC Colón.
3. CPC Ruta 20.
4. CPC Villa El Libertador.
5. CPC Empalme.
6. CPC Pueyrredón.
7. CPC Rancagua.
8. CPC Centro América.
9. CPC Guñazú.
10. CPC Centro-Mercado.
- 11- CPC Monseñor Pablo Cabrera.”

Las funciones y atribuciones generales de los Consejos Comunitarios serán:

Modificaciones sugeridas: En el inciso k, consideramos los siguientes cambios:

- En donde dice “...un (1) miembro del Servicio Social del CPC...” cambiar por: **un (1) miembro del área de Promoción Social del CPC.**

- En donde dice “...un (1) miembro representante de las escuelas provinciales ubicadas en la zona de influencia del CPC...” cambiar por: **tres (3) miembros representantes de las escuelas provinciales uno por cada uno de los niveles (inicial, primario y medio) ubicadas en el área de influencia del CPC.**
- En donde dice “...un (1) miembro de la Secretaría de Salud de la zona de influencia del CPC o de los Equipos Zonales Interdisciplinarios...” cambiar por : **un (1) miembro de la Secretaría de Salud de la zona de influencia del CPC y un (1) miembro de los Equipos Zonales Interdisciplinarios.**
- Agregar: **un (1) miembro de Salud de la Provincia y un (1) miembro de Salud Mental de la Provincia.**
- Contemplar la posibilidad de participación en el Consejo Comunitario en carácter de protagonistas de **niños y adolescentes de la zona.**

Apéndice (propiamente dicho)

- En relación al perfil de las personas que conformen el Consejo Comunitario sería necearlo contemplar:
- Trayectoria de trabajo reconocida en el territorio
- Experiencia de trabajo articulado con otras instituciones o redes de trabajo
- Perfil profesional acorde a la temática de infancia y/o adolescencia, desde el paradigma de protección de derecho.

Se sugiere que cada área pueda elegir a su o sus representantes de forma democrática y a fines de garantizar la representatividad, sea elegido un miembro titular y su respectivo suplente que cumplimente los criterios arriba mencionados y se arbitren los medios necesarios para que sean designados con la mayor celeridad posible.

10.6.2.2.- Reglamento interno CC de Arguello

REGLAMENTO INTERNO CONSEJO COMUNITARIO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL CPC ARGÜELLO.

ART. 1°.- El Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello, creado por Ordenanza 11618, en concordancia con la Ley Nacional 26061 y conformado por diferentes actores del ámbito territorial del CPC Arguello deberá cumplir con los principios del interés superior del niño, niña y adolescentes.

ART. 2°.- Funciones. El Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello, conforme al artículo 5 inc. K de la reglamentación de la Ordenanza N° 11618; tendrá las siguientes funciones:

- a.- Dar seguimiento a las resoluciones emanadas del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia.
- b.- Elevar al Consejo, en el tiempo y forma un anteproyecto del plan del territorio del CPC para la protección de los derechos de los niños y adolescentes previendo la articulación de los recursos existentes.
- c.- Proponer al Consejo el diseño de instancias de formación, capacitación y difusión de los derechos de los niños y adolescentes que considere convenientes y adecuadas para el sector específico.

- d.- Acompañar y promover las acciones emanadas del Consejo y destinadas a la implementación de las acciones definidas en el plan territorial general.
- e.- Proponer al departamento ejecutivo municipal las políticas públicas del área.-
- f.- Elaborar un informe anual de las actividades realizadas y desarrolladas y elevarlo al Consejo en la reunión anterior a la última reunión anual convocada por el Consejo.
- g.- Relevar y diagnosticar la situación de niños, niñas y jóvenes y sus familias en el territorio del CPC, elevar los informes correspondientes al Consejo.
- h.- Promover la constitución de Consejos de Niños y Adolescentes en la zona, garantizando la representatividad que refleje sus opiniones.

ART. 3°.- Domicilio. El Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello tendrá su sede en el CPC de Arguello y su ámbito de acción se extenderá a todo el territorio jurisdiccional del mismo.

ART. 4°.- Composición. El Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia estará conformado por los siguientes titulares cada uno con su respectivo suplente:

Presidido por el Director del CPC o por el Sub-director o a quien aquel designe y, además, por: un (1) miembro del área de Promoción Social del CPC; un (1) miembro del Sistema de Protección Zonal de la Secretaria de Desarrollo Social y Empleo; un (1) miembro de la Secretaria de Salud de la zona de influencia del CPC y un (1) miembro del Equipo Zonal Interdisciplinario; dos (2) miembros de la Secretaria de Educación y Cultura (Nivel Inicial, Escuelas Primarias); un (1) miembro por cada organización comunitaria de la zona de influencia del CPC relacionada con la temática, no superando el número de diez (10) integrantes; tres (3) miembros representantes de las escuelas provinciales uno por cada uno de los niveles (inicial, primario y medio) ubicadas en el área de influencia del CPC ; un (1) miembros del Sistema de Protección Zonal de la Provincia y; un (1) miembro de Salud de la Provincia y un (1) miembro de Salud Mental de la Provincia; miembros representantes de Organizaciones de niños, niñas y adolescentes no superando un máximo de 10 integrantes

El perfil de dichos integrantes deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Trayectoria de trabajo en el territorio, b) Experiencia de trabajo articulado con otras instituciones o redes de trabajo, c) Perfil profesional acorde a la temática de infancia y/o adolescencia.

En relación a las organizaciones comunitarias se podrán incorporar hasta seis meses después de la promulgación del siguiente estatuto. Deberá tratarse de organizaciones de la zona con trayectoria de trabajo en el territorio de Arguello y trabajar temáticas basadas en la protección de derecho de niños y adolescentes.

ART. 5°.- Autoridades. El Consejo Comunitario del CPC de Arguello será presidido por el Director del CPC o el sub-director o a quien el Director designe. Ante una ausencia del Presidente se podrá dar aviso al Consejo Municipal de Niñez y adolescencia.

De los Consejeros y Suplentes

ART. 6°.- Asistencia. Los Consejeros/as están obligados a asistir a todas las reuniones del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia desde el día de su incorporación. Titulares y suplentes tendrán participación activa. Cuando asistan los dos ambos tendrán voz pero solo el titular tendrá voto.

ART. 7°.- Suplencia. Cuando por razones justificadas los Consejeros/as se vean imposibilitados de asistir a las reuniones del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia, serán reemplazados por los suplentes que tengan designados; quienes, en ese caso, tendrán voto.

ART. 8°.- Nómina de asistencia. Abierta la sesión, la/el Secretaria/o de Acta debe registrar la nómina de los/las Consejeros/as y, en su caso, de los/las Suplentes presentes y ausentes, indicando cuáles faltan con y sin aviso.

ART. 9°.- Inasistencias. Dado el carácter representativo de los/as Consejeros/as, en caso de hasta tres (3) inasistencias de éstos y/o de sus Suplentes a las reuniones, el Consejo deberá informar a la institución a la cual representan los ausentes, sobre el incumplimiento de los mismos. En caso de las organizaciones comunitarias, se les pedirá que se expidan fehacientemente sobre la continuidad de la asistencia a las sesiones del Consejo Comunitario.

De las autoridades

ART 10°.- Presidencia. La Presidencia del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello será ejercida por el/la Director/a del CPC, el/la Sub-Director/a o quien el designe; conducirá los debates, tendrá iniciativa y votara, en caso de empate.

Atribuciones. Son atribuciones del/la Presidente:

1. Llamar a los Consejeros al recinto y abrir las sesiones;
2. Disponer de un Secretario de Acta rotativo.
3. Dirigir la discusión de conformidad con el reglamento;
4. Llamar a los Consejeros a la cuestión y al orden;
5. Proponer las votaciones y proclamar su resultado;
6. Autenticar con su firma el acta de sesión, y cuando sea necesario todos los actos, resoluciones, declaraciones, órdenes y procedimientos del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia;
7. Citar a sesiones ordinarias y especiales;
8. En general, hacer observar las leyes nacionales y provinciales, las convenciones y tratados internacionales, políticas y resoluciones municipales referidos a la niñez y adolescencia y este reglamento.

De las Representaciones

ART. 11°.- Duraciones. Los miembros titulares y suplentes de este Consejo duraran en su mandato hasta tres (3) años desde el momento de su asunción en acto público.

ART. 12°.- Representaciones en Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia. Los miembros de este Consejo elegirán mediante votación a dos representantes, titular y suplente, para el Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia.

De las reuniones o sesiones

ART. 13°.- Reuniones. Carácter. Las reuniones del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello son públicas y pueden ser ordinarias o especiales.

ART. 14°.- Clases. Fechas. Son reuniones ordinarias las que se celebren los días y horas

establecidos por acta que serán una vez por mes, durante el período de reuniones ordinario, que es el comprendido entre el primero (1) de febrero al treinta y uno (31) de diciembre de cada año.

Son reuniones especiales las que cuentan con convocatoria y temario específico.

El Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia puede ser convocado a reuniones especiales:

1°.-A solicitud de un tercio del total de los Consejeros;

2°.- Por el/la Presidente del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello.

ART. 15°.- Quórum. En todos los casos, para sesionar será necesaria la presencia del cincuenta y uno por ciento (51%) de los Consejeros, pero transcurrida media hora del horario de reunión establecido en la convocatoria, el Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia sesionará válidamente con el número de Consejeros presentes. En caso de proceder de esta manera, debe dejarse constancia en acta de que se produce "Despacho en Minoría"

ART. 16°.- Apertura. A la hora señalada para comenzar la reunión, el/la Presidente debe llamar a los/las Consejeros/as. Logrado el quórum debe declarar abierta la sesión.

De no lograrse el quórum necesario, se procederá conforme lo establecido en el artículo precedente.

Acta de sesión anterior. Declarada abierta la sesión debe ponerse a consideración el acta de la sesión anterior, la que si no recibiera observación se debe tener por aprobada. En ese caso, el acta debe ser firmada por el/la Presidente y el/la Secretario/a de Acta.

Mensajes urgentes. Asuntos entrados. Enseguida, el/la Presidente debe dar cuenta por medio del la Secretario/a de Acta de los asuntos entrados y de los presentados con carácter urgente.

Orden de los asuntos. Una vez terminada la relación de los asuntos mencionados en el apartado anterior, el Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia, se abocará a la discusión y tratamiento de los asuntos y/o proyectos incluidos en el Orden del Día.

En ningún caso puede iniciarse la consideración de un proyecto si no ha finalizado el tratamiento del que le precede.

De las votaciones

ART. 17°.- Votaciones. Toda votación debe reducirse a la afirmativa o negativa.

Clases. Las votaciones pueden ser nominales o por signos.

La votación se hará en forma nominal en cualquier caso que lo solicite uno o algunos/as de los/las Consejeros/as presentes. La votación nominal debe tomarse de viva voz por cada Consejero/a, debiendo consignarse en el acta los nombres de los sufragantes con la expresión de sus votos.

La votación por signos debe hacerse levantando la mano, los que estuviesen por la afirmativa.

ART. 18°.- Mayorías. Todas las resoluciones se tomarán por mayoría simple de votos.

De las actas

ART. 19°.- Actas. Contenido. Las actas deben contener:

1. Día y hora de apertura de sesión y lugar de celebración de la misma;
2. El nombre de los Consejeros y, en su caso, de los Consejeros Suplentes, presentes, ausentes con aviso previo, o sin aviso y de los funcionarios municipales cuando concurren a las sesiones;
3. Una síntesis de los asuntos, comunicaciones, proyectos, mociones y toda incidencia que se haya motivado; todo lo cual se insertará lo mas fidedignamente que sea posible, con las exposiciones y mociones de los/las Consejeros/as que hayan tomado parte en la discusión y/o debate;
4. El orden y forma de discusión de cada asunto,-con determinación de los/las Consejeros/as que en ellas tomaron parte y de los fundamentos principales que hayan expuesto;
5. El texto íntegro de la resolución del Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia en cada asunto en orden cronológico;
6. La hora en que hubiere terminado la sesión, o pasado a cuarto intermedio sin volver a reunirse el mismo día;
7. Firma del/la Presidente y del Secretario de acta.

ART. 20°.- Verificación de texto. Los oradores están autorizados a verificar la fidelidad de sus palabras registradas en el borrador de las actas, y hacer, dentro de las cuarenta Y ocho (48) horas de concluida la sesión las correcciones de forma que crean convenientes, siempre que no modifiquen el concepto o no desvirtúen o tergiversen lo que hayan manifestado en la reunión.

Transcurridas las cuarenta y ocho (48) horas, el/la Secretario/a labrará el acta con las versiones tomadas en el borrador.

De la presentación de proyectos y de las mociones

ART.21°.- Proyectos. Todo asunto que promueva un Consejero, las autoridades y funcionarios municipales o que se presente por iniciativa popular, debe ser presentado en forma de proyecto.

Presentación. Todo proyecto debe presentarse por escrito y firmado por su autor/a o coautores.

Giro. Todo proyecto presentado al Consejo Comunitario de Niñez y Adolescencia de Arguello debe ser anunciado en la sesión en que tenga entrada o en la inmediatamente posterior si lo fuere por Mesa de Entrada del CPC.

ART.22°.-Reglamento provisorio que comenzara a regir a partir del nueve de Abril de 2010, con una duración de seis (6) meses fecha en la cual este Consejo se reunirá en sesión especial con el fin de revisar el mismo e introducir posibles cambios.

10.6.2.3.- Red de Arguello propuestas e inquietudes junio 2009

RED INTER-INSTITUCIONAL DE ARGUELLO – LEY 26061

A modo de apretada síntesis, reseñamos el camino recorrido de quienes venimos trabajando sectorialmente y muchas veces juntos en el territorio de Arguello.

Hoy nos reunimos formalmente desde cada una de nuestras instituciones y por fuertes convicciones sobre los derechos de los niños y sus familias, para abordar esta problemática desde el paradigma de protección de derechos.

Al promulgarse la Ley 26061 nos abocamos a la tarea de socializarla, capacitarnos al respecto y demandar su cumplimiento a nivel provincial y municipal; es por ello que veíamos con mucha preocupación la proximidad de vencimientos de plazos para su efectiva implementación, sin haber adecuado las instituciones, procedimientos, financiamiento, recursos humanos, etc.

Así fuimos generando desde el territorio y la práctica articulada, este espacio, que comienza a formarse en el mes de Diciembre del año 2008.

Se eligió y mantiene el CPC como lugar de encuentro por su estratégica localización geográfica, pero sobre todo y principalmente por ser el ámbito institucional de participación comunal, donde no diferenciamos jurisdicciones ni sectores de pertenencia administrativa de las instituciones y grupos participantes.

Se concretaron cuatro encuentros con una frecuencia mensual, entre las diferentes Instituciones asentadas en el sector de Arguello tanto a nivel Provincial, Municipal, Asociaciones Civiles, ONG'S, etc., con el objetivo de poder trabajar la transición del Paradigma de Patronato de Menores (ley 9053) hacia el *paradigma de Protección de Derechos de Niñas/os y Adolescentes* (Ley 26061).

Se trabajó sobre la nueva modalidad de abordaje de las situaciones de derechos vulnerados, teniendo en cuenta la *corresponsabilidad* al momento de garantizar el cumplimiento de los derechos de niño/as y adolescentes.

El objetivo a corto plazo es poder ir trabajando *la reactivación de redes y/o utilización de las ya existentes* dentro del espacio territorial de Arguello, y así operativizar los recursos disponibles involucrándose cada uno de los actores en las situaciones familiares donde se presenten vulneración de derechos de niñas/os y adolescentes para evitar la judicialización interviniendo de manera responsable y articulada, aspirando a garantizar el cumplimiento de los mismos a partir de estas acciones.

Propuestas que surgieron en las reuniones:

- Se hace imperiosa la reglamentación a nivel local de la ley y sus organismos administrativos.
- Es necesario construir instrumentos nuevos para abordar la misma problemática desde un nuevo paradigma.
- Debemos sistematizar nuestras prácticas a fin de ir haciendo el camino de la construcción de estos instrumentos y hacer aportes para la generación de políticas acorde, al igual que para que los aspectos legales que se generen, sean pertinentes y aplicables a nivel territorial.
- Queremos desde esta red, generar un mecanismo para elevar propuestas para la consideración en y para los futuros Consejos Comunitarios.
- Del análisis de la ordenanza 11618 surgen inquietudes relacionadas a la posibilidad de realizar aportes a la reglamentación de la misma.
- A fin de realizar un relevamiento en relación a la situación de niños y adolescentes en el territorio de Arguello se necesitan recursos materiales y humanos en la actualidad (se piensa en la posibilidad de reclamar por los recursos necesarios)
- Si bien la Ley es superadora, la ausencia de Políticas Públicas enmarcadas en ella hace que la responsabilidad se diluya y se den en la actualidad respuestas limitadas a los niños con derechos vulnerados y a sus familias.

Preguntas:

- ¿Cuales son los roles y funciones del Consejo Municipal?
- ¿Cual es la relación entre el Consejo Provincial, el Consejo Municipal, los Consejos Comunitarios, los Consejos Locales?
- ¿Cómo se incluyen estos Consejos en el Sistema de Protección de Derechos?
- ¿Cuales serán los recursos humanos y materiales que tendrá el Consejo Comunitario de Arguello? Presupuesto.
- ¿Cómo nos incluiremos las instituciones que conformamos esta red en el Consejo Comunitario?
- ¿Quiénes tendrán funciones de ejecución y quienes de aplicación de la ley?
- ¿Cómo serán los canales de comunicación y reclamos entre el Consejo Comunitario, el Consejo Municipal y el Consejo Provincial?

Instituciones que participaron de los encuentros:

1. Escuela Sánchez de Mendeville
2. Asociación Civil "Amparo",
3. Jardín maternal municipal Barrilete B° UOCRA, Secretaría de Educación,
4. Centro Vecinal Villa Belgrano,
5. Subsecretaría de Niñez y Adolescencia (MUNAF)
6. Libertad Asistida (MUNAF)
7. Dirección de Atención Primaria de la Salud (Municipal)
8. Equipo Zonal Interdisciplinario – Zona Sanitaria N° 6
9. UPAS 20 B° Cerrito
10. Centro vecinal Villa Rivera Indarte Lomas,
11. Escuela Martha Salotti IPV
12. Centro Educativo Maestros Puntanos B° Poeta Lugones,
13. Promoción Social CPC Arguello
14. Centro de Salud 54 Los Boulevares
15. Centro de Salud N° 34 Villa 9 de Julio
16. UPAS 3 Villa Cornú,
17. Centro vecinal Villa Quizquizacate
18. Escuela Lascano Colodrero,
19. Centro vecinal Villa Belgrano
20. Centro de Salud 57 Arguello IPV
21. Escuela Municipal Saúl Taborda
22. Subsecretaría de Familia (MUNAF)
23. Plan Familias por la Inclusión Social
24. Equipo Profesional Nivel Inicial
25. Jardín de Infantes Graciela Cabal
26. Equipo Interdisciplinario Subdirección Nivel Primario Escuelas Municipales
27. Radio “Rimbombante” FM 101.3 Escolar Comunitaria
28. Centro de Salud N° 6 Villa Rivera Indarte
29. Escuela Ricardo Nassif IPV Arguello
30. Centro de Salud 33 –Arguello
31. Subdirección de Nivel Inicial

10.6.2.4.- Apéndice para modificación Ordenanza (11618)

Córdoba, Agosto de 2009

Por la presente y de acuerdo a lo acordado en la reunión del día 3 de Julio con los integrantes de la Red Institucional de Arguello y funcionarios de la Municipalidad y Provincia de Córdoba presentamos un apéndice para agregar a la reglamentación de la ordenanza Municipal N° 11618.

En el inciso k, consideramos los siguientes cambios:

- En donde dice "...un (1) miembro del Servicio Social del CPC..." cambiar por: **un (1) miembro del área de Promoción Social del CPC.**
- En donde dice "...un (1) miembro representante de las escuelas provinciales ubicadas en la zona de influencia del CPC..." cambiar por: **tres (3) miembros representantes de las escuelas provinciales uno por cada uno de los niveles (inicial, primario y medio) ubicadas en el área de influencia del CPC.**
- En donde dice "...un (1) miembro de Secretaría de Salud de la zona de influencia del CPC o de los Equipos Zonales Interdisciplinarios..." cambiar por : **un (1) miembro de la Secretaría de Salud de la zona de influencia del CPC y un (1) miembro de los Equipos Zonales Interdisciplinarios.**
- Agregar: **un (1) miembro de Salud de la Provincia y un (1) miembro de Salud Mental de la Provincia.**
- Contemplar la posibilidad de participación en el Consejo Comunitario en carácter de protagonistas de **niños y adolescentes de la zona.**

Apéndice (propiamente dicho)

En relación al perfil de las personas que conformen el Consejo Comunitario sería necearlo contemplar:

- Trayectoria de trabajo en el territorio
- Experiencia de trabajo articulado con otras instituciones o redes de trabajo
- Perfil profesional acorde a la temática de infancia y/o adolescencia

Se sugiere que cada área pueda elegir a su o sus representantes de forma democrática y a fines de garantizar la representatividad, sea elegido un miembro titular y su respetivo suplente.

10.6.2.5.- Documento síntesis del Sistema de Protección de Derechos (inspirado en la Ley Nacional 26061)

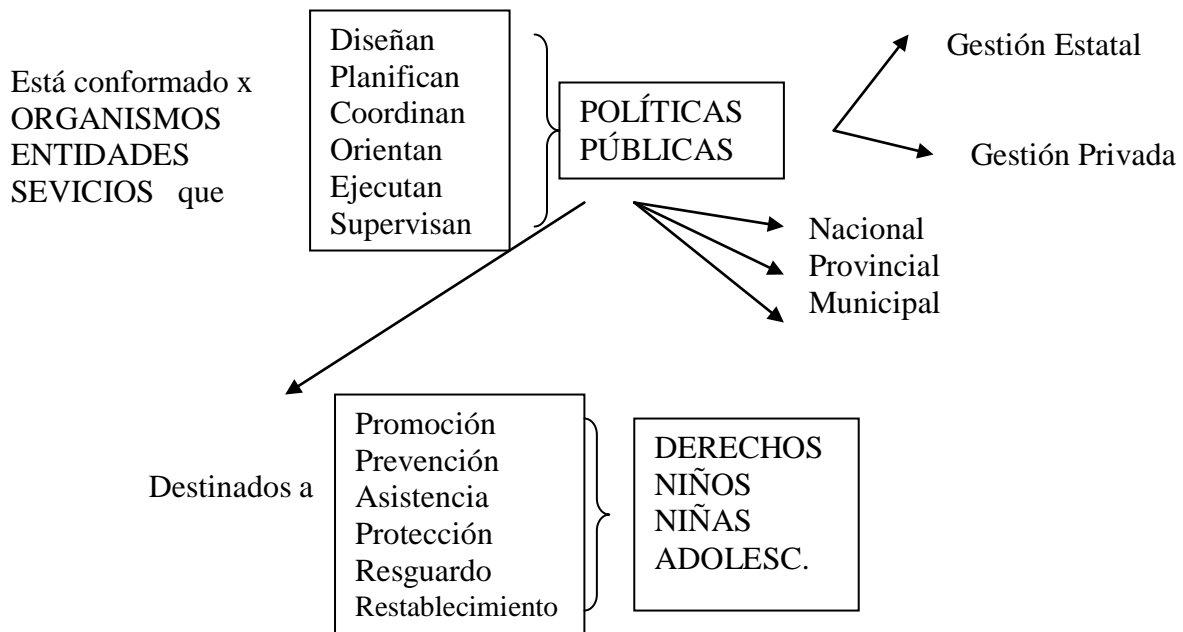
SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS

Consideramos apropiado hacer un esfuerzo de comprensión del sistema de protección de derechos que plantea la Ley, ya que es en ese ámbito donde nos enmarcamos en nuestra práctica cotidiana los que nos convocamos en este espacio de reflexión. Ya sea porque el sistema nos ubica en él como agentes públicos, como integrantes de la sociedad civil o porque es a algún estamento de este sistema donde deberemos recurrir o con quienes tendremos que articular para abordar situaciones concretas.

Proponemos hacer una revisión del mismo e identificar en nuestro nivel los organismos y

sus funciones, así como también identificar los recursos que operativizan las políticas públicas y desde qué concepción lo hacen.

A partir del Título III, desde el artículo 32 al 68, la ley 26061 se refiere al sistema de protección integral de derechos, diciendo que:



Este SISTEMA, debe contar con los siguientes **MEDIOS** para lograr sus OBJETIVOS:

- Políticas, planes y programas de protección de derechos.
- Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos. Los

Organismos Administrativos son:

- A Nivel Nacional: **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia** (Especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia) Tiene representación de los ministerios y organizaciones de la Sociedad Civil. Presidida por secretario de Estado designado por poder ejecutivo nacional. **Funciones:** Garantizar el funcionamiento del Cjo. Federal de Niñez, adolescencia y familia; articular con él políticas públicas integrales, elaborar un Plan de acción nacional como política de derechos y participar en la celebración y ejecución de instrumentos internacionales que se suscriban o a los cuales la Nación adhiera. Representar al Estado Nacional ante la Convención de los Derechos del Niño. Promover el desarrollo de investigaciones en materia de niñez, adolescencia y familia, Diseñar normas de funcionamiento para instituciones de asistencia y protección de derechos, Promover políticas activas de promoción y defensa de los derechos de niños y adolescentes. Coordinar acciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales fomentando la participación de niñas, niños y adolescentes. Propiciar acciones de asistencia técnica y capacitación a organismos provinciales y municipales y agentes comunitarios en el

desarrollo de los procesos de transformación institucional. Organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia. Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de niñas, niños y adolescentes como sujetos activos de derechos; impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos. Gestionar junto al Cjo Federal, la obtención de recursos, a nivel nacional e internacional, transferir esos fondos a los Estados Provinciales, asignarlos a la formulación y ejecución de las políticas previstas en el Plan Nacional de Acción y establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de niños niñas y adolescentes.

- **Defensor de los derechos de niños niñas y adolescentes:** Lo designa el Congreso. Tendrá a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos constitucionales, la defensa de los mismos ante las instituciones públicas y privadas y la supervisión y la auditoria de la aplicación del sistema de protección integral. **Funciones:** Promover acciones para la protección de intereses difusos o colectivos relativos a las niñas niños y adolescentes. Interponer acciones para la protección de los derechos en cualquier juicio, instancia o tribunal. Efectuar recomendaciones sobre mejoría de servicios públicos y privados de atención de niñas.
- **2- A Nivel Federal: Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia,** conformado por el titular de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y por los Organismos de Protección de Derechos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es un órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de Políticas Públicas. **Funciones:** Deliberativas, consultivas y de formulación de propuestas y de políticas de concertación. Además de las puntualizadas en común con la Secretaría Nacional, se le asignan las siguientes: Concertar y efectivizar políticas de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias. Proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales destinadas a la concreción de los principios establecidos en la Convención por los Derechos del Niño. Fomentar espacios de participación activa, favoreciendo creación de redes comunitarias. Promover la supervisión y control de las instituciones privadas de asistencia y protección de derechos.
- **3- A Nivel Provincial: Secretaría Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia.** Cumple las mismas funciones que la Secretaría Nacional sólo que a nivel Provincial. Integrado por todos los sectores de protección de derechos a nivel provincial.
- **Defensor de los Derechos de Niños Niñas y Adolescentes.** Lo designa la legislatura Idem al nacional sólo que a nivel provincial.
- **Consejo Provincial de Niñez Adolescencia y Familia.** Este Consejo Provincial se crea en "... el ámbito del Poder Ejecutivo como cuerpo colegiado, deliberativo, pluridisciplinario, intersectorial y de carácter consultivo para la concertación de políticas publicas básicas y universales de protección integral de los derechos de niñas, niños, adolescentes y sus familias." (Artículo 1º, ley 9591). Tiene representantes de diferentes

organismos públicos y privados, tales como universidades, ministerios, colegios profesionales, defensoría del Niño, Tribunal Superior de Justicia, Jueces de menores, Jueces de Familia, ONGs, entre otros. Funciones: Lineamientos para las políticas públicas de infancia, promoción de creación de Consejos Municipales, etc.

- **4- A Nivel Municipal: Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia.** Creado por Ordenanza 11618, cuyo órgano de aplicación es la Secretaría de Desarrollo Social. **Funciones:** Relevar y diagnosticar la situación de niños, niñas y jóvenes y sus familias; y de las ofertas de servicios y prestaciones dirigidas a los mismos. Diseñar y aplicar un plan de acción del territorio para la protección de los derechos de los niños y adolescentes previendo la articulación de los recursos existentes y a crearse (en base al diagnóstico realizado). Rever los programas o proyectos vigentes dirigidos a la niñez, adolescencia y sus familias y redefinirlos en función a la aplicación de la ley 26.061. Acompañar y promover las acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a la implementación de las acciones definidas en el Plan. Proponer al DEM las políticas públicas del área, el presupuesto del área, planes y cálculos. Asesorar al ejecutivo y legislativo municipal, proponiendo el desarrollo de acciones en el ámbito de su competencia y la sanción de normas a nivel local que contribuyan a la promoción y protección integral de derechos de niños y adolescentes. Crear instancias de denuncia e intervención de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño, niña o adolescente y darle tratamiento derivándola a los ámbitos correspondientes. Diseñar instancias de formación, capacitación y difusión de los derechos de los niños y adolescentes. Evaluar y controlar la utilización de los recursos destinados a los distintos programas del área. Crear los Consejos Comunitarios de Niños, Niñas y Adolescentes en las áreas comprendidas en el territorio de cada uno de los CPC de la Municipalidad de Córdoba. Elaborar un informe anual de las actividades realizadas y desarrolladas por el Concejo, publicarlo y mantenerlo actualizado en la página web de la Municipalidad de Córdoba.

- c) Recursos económicos. En los artículos 69 al 72 de la Ley se establece que los recursos serán provistos por acuerdos internacionales, por partidas del presupuesto nacional y redistribuidos equitativamente a las provincias y municipios. La previsión presupuestaria en ningún caso será inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. Dichos fondos son intangibles.
- d) Procedimientos.
- e) Medidas de Protección de Derechos: Son emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. La violación o amenaza pueden provenir por acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, los padres, etc. o de la propia conducta de la niña niño o adolescente. Y si se relaciona con necesidades básicas insatisfechas, las medidas de protección son los programas dirigidos a preservar y fortalecer los vínculos familiares. Ej: Becas de estudio,

asistencia integral a la embarazada, tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico a los niños o sus padres, asistencia económica, etc.

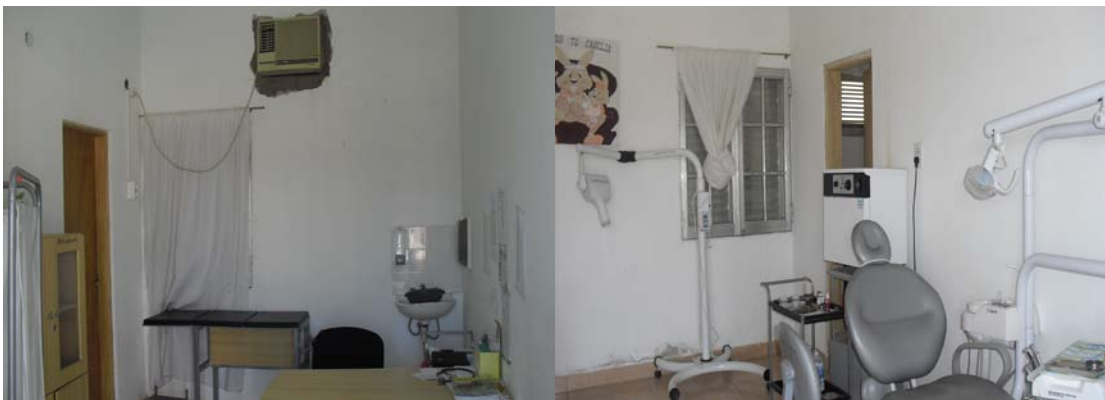
- f) **Medidas Excepcionales de Protección de Derechos.** Son las que se adoptan cuando las niñas, niños o adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. **Objetivo:** Conservación o recuperación del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Son limitadas en el tiempo y siempre que permanezcan las causas que las originaron. Serán procedentes, si antes se aplicaron las medidas de protección de derechos. La autoridad local de aplicación decide el procedimiento a seguir e informa a la autoridad judicial de familia de la jurisdicción.

10.7.- Anexo Fotos

10.7.1.- Fotos CIC Barrio San Cayetano







10.7.2.- Fotos CIC Barrio Cabildo



